



CADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR

ANO IX • NÚMERO 12 • 2023



N. 12

CADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR

NESTE NÚMERO:

DISCURSO DE POSSE DO MINISTRO DE
ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

DISCURSO DE POSSE DA
SECRETÁRIA-GERAL DAS RELAÇÕES
EXTERIORES

JANGO EM SANTIAGO: 60 ANOS DA
PRIMEIRA VISITA OFICIAL DE UM CHEFE
DE ESTADO BRASILEIRO AO CHILE

30 ANOS DE RELACIONAMENTO
BRASIL-ESLOVÊNIA

O RELACIONAMENTO BILATERAL
BRASIL-PARAGUAI: A CONSTRUÇÃO
DE UMA PARCERIA EM PERSPECTIVA
HISTÓRICA E ATUAL

O COMITÊ DE AGRICULTURA (CoA)
DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO
COMÉRCIO (OMC) E A PARTICIPAÇÃO
BRASILEIRA

AS MISSÕES TÉCNICAS AERONÁUTICAS
BRASILEIRAS (MTAB) COMO
INSTRUMENTO DA DIPLOMACIA: O CASO
DA MTAB-PARAGUAI NA PROMOÇÃO
DA BASE INDUSTRIAL DE DEFESA
(2018-2020)

BOUGAINVILLE: O NASCIMENTO DE
UMA NAÇÃO?

BRASIL, ESTADOS UNIDOS E
A EXPANSÃO PARA O OESTE:
PARALELISMOS E DESSEMELHANÇAS
ENTRE OS PROCESSOS DE ANEXAÇÃO
DO ACRE E DO TEXAS (PARTE I)

VIESES COGNITIVOS NA ANÁLISE DE
POLÍTICA EXTERNA: CONCEITO E OS 14
VIESES MAIS RECORRENTES

CADERNOS DE

POLÍTICA EXTERIOR

Ano IX · Número 12 · 2023

INSTITUTO DE PESQUISA
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado

Embaixador Mauro Luiz Iecker Vieira

Secretária-Geral

Embaixadora Maria Laura da Rocha

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente

Embaixadora Márcia Loureiro

Diretor do Centro de História e Documentação
Diplomática

Embaixador Gelson Fonseca Junior

Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações
Internacionais

Ministro Almir Lima Nascimento

A Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores que tem por finalidade a realização de atividades culturais e pedagógicas no âmbito das relações internacionais. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

O Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI, fundado em 1987 como órgão da FUNAG, tem por finalidade desenvolver e divulgar estudos e pesquisas sobre temas atinentes às relações internacionais, promover a coleta e a sistematização de documentos relativos a seu campo de atuação, fomentar o intercâmbio com instituições congêneres nacionais e estrangeiras, realizar cursos, conferências, seminários e congressos na área de relações internacionais.

Expediente:

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Almir Lima Nascimento

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Propagare Comercial Ltda.

REVISÃO

Ana Clara Ribeiro Teixeira

Diego Marques Morlim Pereira

Fernanda Antunes Siqueira

Maysa Tavares de Oliveira

Nássara Azeredo Souza Thomé

Rafael de Souza Pavão

Raquel Corrêa Kalil El Dib

Ricardo Moraes Barros

Os artigos que compõem este periódico são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição oficial do governo brasileiro.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Cadernos de Política Exterior / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. –

v. 9, n. 12 (mai. 2023). – [Brasília] : FUNAG, 2015-.

v.

ISSN 2359-5280

1. Brasil – Chile. 2. Brasil – Eslovênia. 3. Brasil – Paraguai. 4. OMC. 5. Base Industrial de Defesa. 6. Papua-Nova Guiné. 7. Brasil - Estados Unidos. 8. Vieses cognitivos. I. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI).

CDU 327(81)051

Elaborado por Sueli Costa - Bibliotecária - CRB-8/5213

Depósito legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme a Lei no 10.994, de 14/12/2004
(SC Assessoria Editorial, SP, Brasil)

SUMÁRIO

Apresentação	5
---------------------	----------

Márcia Loureiro

Discurso de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores	7
--	----------

Mauro Vieira

Brasília, 02/01/2023

Discurso de posse da Secretária-Geral das Relações Exteriores	13
--	-----------

Maria Laura da Rocha

Brasília, 04/01/2023

NOTAS E DOCUMENTOS

Jango em Santiago: 60 anos da primeira visita oficial de um chefe de estado brasileiro ao Chile	19
--	-----------

Paulo Roberto Soares Pacheco

30 anos de relacionamento Brasil-Eslovênia	25
---	-----------

Gorazd Renčelj

ARTIGOS

O relacionamento bilateral Brasil-Paraguai: a construção de uma parceria em perspectiva histórica e atual	29
--	-----------

Carlos Ribeiro Santana

O Comitê de Agricultura (CoA) da Organização Mundial do Comércio (OMC) e a participação brasileira	45
---	-----------

Leonardo Rocha Bento

Diego Fernandes Alfieri

As Missões Técnicas Aeronáuticas Brasileiras (MTAB) como instrumento da diplomacia: o caso da MTAB-Paraguai na promoção da Base Industrial de Defesa (2018-2020)	71
--	----

Antônio Marcos Godoy Soares Mioni Rodrigues
Álvaro Marcelo Alexandre Freixo
Fábio Albergaria de Queiroz

Bougainville: o nascimento de uma nação?	93
--	----

Fabio Rocha Frederico

Brasil, Estados Unidos e a expansão para o oeste: paralelismos e dessemelhanças entre os processos de anexação do Acre e do Texas (parte I)	105
---	-----

Felipe Costi Santarosa
Cristiano Franco Berbert

Vieses cognitivos na análise de política externa: conceito e os 14 vieses mais recorrentes	119
--	-----

Daniel Boeira Lodetti

APRESENTAÇÃO

Márcia Loureiro*

O décimo segundo número dos *Cadernos de Política Exterior* marca o nono ano de existência deste periódico destinado à apresentação e discussão dos mais variados assuntos pertinentes às relações internacionais e à política externa brasileira. Os *Cadernos*, que recentemente receberam o conceito A4 na classificação Qualis Periódicos, têm como objetivo o aprofundamento do importante diálogo entre diplomacia, academia e o público em geral.

Inicia esta edição uma seção de notas e documentos, que conta com os discursos de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Mauro Vieira, e da Secretária-Geral de Relações Exteriores, Maria Laura da Rocha; um ensaio em que o Embaixador do Brasil no Chile, Paulo Roberto Soares Pacheco, rememora os 60 anos da primeira visita de um presidente brasileiro a Santiago e o legado deixado na memória do país; e um oportuno registro do Embaixador da Eslovênia em Brasília, Gorazd Rencelj, sobre os 30 anos do estabelecimento de relações diplomáticas, completados em 21 de dezembro do ano passado.

No primeiro artigo, "O relacionamento bilateral Brasil-Paraguai: a construção de uma parceria em perspectiva histórica e atual", Carlos Ribeiro Santana apresenta, por meio da análise de temas que contribuíram para forjar o relacionamento bilateral, a evolução da parceria entre os dois países até seu estágio presente, marcado pelo dinamismo e benefício mútuo.

A seguir, Felipe Costi Santarosa e Cristiano Franco Berbert, em "Brasil, Estados Unidos e a expansão para o oeste", comparam, de forma sistemática, os processos políticos de incorporação do Texas aos EUA e do Acre ao Brasil.

O terceiro artigo, "O Comitê de Agricultura (CoA) da Organização Mundial do Comércio (OMC) e a participação brasileira", de Leonardo Rocha Bento e Diego Fernandes Alfieri, debruça-se sobre dimensão importante da inserção internacional do país e do sistema multilateral de comércio, consi-

derando, sobretudo, a relevância do agronegócio para a economia nacional.

Na sequência, "As Missões Técnicas Aero-náuticas Brasileiras (MTAB) como instrumento da diplomacia", de Antônio Marcos Godoy Soares Mioni Rodrigues, Álvaro Marcelo Alexandre Freixo e Fábio Albergaria de Queiroz, apresenta estudo que analisa a atuação da MTAB-Paraguai entre 2018 e 2020 como instrumento da diplomacia de defesa na promoção da Base Industrial de Defesa. Por meio de pesquisa documental e bibliográfica, entrevistas e questionários, a pesquisa revela que a MTAB contribui para a construção de um ambiente de confiança, promovendo visitas e treinamentos e apoiando os contratos de negócios de produtos de defesa.

O artigo "Bougainville: o nascimento de uma nação?", de Fábio Frederico Rocha, analisa, desde seus antecedentes históricos até os dias atuais, a situação política em Bougainville, província de Papua Nova Guiné, que sofreu um conflito separatista entre 1988 e 1997. Em 2019, em referendo, a maioria dos habitantes da região votou pela independência, mas o resultado não é obrigatório e precisa ser confirmado pelo Parlamento Nacional, em Porto Moresby.

De caráter mais teórico (sem estar despojado de pragmatismo), o trabalho que encerra o presente número, "Vieses cognitivos na análise de política externa", de Daniel Boeira Lodetti, discute, a partir de perspectiva objetiva e concreta, os 14 principais padrões de distorção de julgamento que podem afetar negativamente a atuação de diplomatas, acadêmicos e demais profissionais vinculados à análise de política externa.

Os textos que compõem esta edição dos *Cadernos de Política Exterior* mostram que o periódico chega ao seu nono ano cumprindo o papel de oferecer espaço aberto à produção intelectual sobre temas da agenda internacional contemporânea e, principalmente, da diplomacia brasileira. Boa leitura!

* Embaixadora. Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão.

DISCURSO DE POSSE DO MINISTRO DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Mauro Vieira*
Brasília, 02/01/2023

Minhas primeiras palavras são de gratidão ao Senhor Presidente da República pela confiança que em mim deposita para chefiar o Itamaraty e executar a política externa que reconduzirá o Brasil ao grande palco das relações internacionais.

Nada poderia honrar-me mais do que ser convocado para colaborar com esse trabalho, que será de todo o Brasil e em benefício de todos os brasileiros. Nada poderia dar-me mais certeza do privilégio que recebo do que recordar o papel único que o Presidente Lula exerceu, durante os seus dois mandatos prévios. Neles, com sua política externa ativa e ativa e a intensa diplomacia presidencial que conduziu, elevou o Brasil a um patamar inédito em sua necessária e insubstituível atuação internacional.

Ajudá-lo a retomar essa atuação, de forma criativa, inovadora e atenta às mudanças no Brasil e no mundo, é uma oportunidade sem par. Sobretudo, para mim, é também a culminação de uma carreira de quase 50 anos a serviço do Itamaraty e do Brasil.

Quero render uma homenagem agradecida a dois queridos chefes, estadistas de primeira grandeza, que marcaram profundamente a minha formação profissional e a minha vida pública. São eles os ex-Ministros Renato Archer e Celso Amorim.

O embaixador e ex-Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, amigo e inspiração de tantos anos, foi meu querido chefe em várias ocasiões e continuará sendo para mim um modelo de diplomata e de chefe desta Casa. É reconfortante saber que poderei contar com a sabedoria, a experiência, a colaboração e o olhar sempre construtivo de Celso Amorim, um dos maiores diplomatas da nossa história, para encarar a monumental tarefa de reconstruir nosso patrimônio diplomático.

Com o Ministro Renato Archer tive o privilégio de trabalhar no Ministério da Ciência e

Tecnologia – inspirada, visionária e duradoura criação do Presidente José Sarney em 1985 –, sempre junto de Celso Amorim, e no Ministério da Previdência Social, também no governo Sarney. Aprender com um estadista do porte de Renato Archer foi uma etapa decisiva de minha formação e aqui o relembro com saudade, admiração e enorme gratidão.

Queria também dizer uma palavra de comovida recordação de meus pais, que já não estão mais perto de mim, mas que me acompanharam por décadas de minha vida e seguem inspirando-me e guiando-me. A memória doce e amorosa que deles cultivo justifica que agora peça, uma vez mais, suas bênçãos. Agradeço, ainda, minha família aqui presente.

Não é comum que a nós seja dada uma segunda oportunidade de voltar a fazer algo que foi brusca, involuntariamente interrompido. Em maio de 2016, deixei o cargo a que hoje regresso, em meio a um doloroso processo de *impeachment* que fraturou o país e deixou marcas profundas.

Queria reiterar a gratidão que devo à Presidente Dilma Rousseff, primeira mulher a ocupar a Presidência do nosso país, pela confiança que em mim depositou naquele período, lamentando que não tenhamos podido concluir, na política externa, as tarefas a que nos havíamos proposto.

Aceito agora o desafio de retornar a esse lugar e a essas tarefas, consciente de que mudanças importantes ocorreram no Brasil e no mundo nestes mais de seis anos e meio desde a minha saída. Consciente, também, de que o Brasil tem muito a fazer para reconstruir sua inserção no mundo e em sua própria região.

Não temos tempo a perder nesse trabalho que é de todos os brasileiros, de todos os poderes, de todo o governo, mas muito especialmente do Itamaraty, sob a condução experiente do Presidente Lula e contando com sua vivência e trânsito internacionais.

* Embaixador. Ministro de Estado das Relações Exteriores.

Quero também saudar a todos e cada um dos diplomatas, funcionários do quadro e funcionários locais do Itamaraty que, no Brasil e pelo mundo afora, defendem e representam o nosso país. São, nesse vasto mundo em que operam, às vezes em condições difíceis e em meio a crises e pressões, os guardiões da nossa soberania, dos nossos interesses e da nossa grande e crescente comunidade brasileira no exterior.

Senhoras e senhores,

Em seu discurso de posse; em seu discurso em Sharm El-Sheikh, durante sua destacada participação na COP-27; em seu programa de governo; e na chancela que deu ao diagnóstico e propostas da equipe de transição, o Presidente da República traçou com clareza os desafios e os rumos que vê para a nossa política externa e para uma reinserção digna do Brasil no mundo.

Essa política externa é concebida como uma ampla tarefa que vai muito além da ação profissional e estatutária do Itamaraty, para alcançar o conjunto das políticas públicas brasileiras em matéria de crescimento econômico, meio ambiente, agricultura, educação, cultura, ciência, tecnologia e inovação, direitos humanos, desenvolvimento social e defesa.

Todas elas, associadas a uma política externa vigorosa, são indispensáveis para garantir e projetar a nossa soberania e a defesa dos nossos interesses. Só seremos fortes se atuarmos a partir da visão ampla de um país comprometido com o desenvolvimento sustentável, socialmente mais justo, politicamente mais maduro e reconciliado com suas melhores tradições de diálogo e de respeito.

Não será tarefa simples, nem fácil. Ela exigirá um esforço amplo de todos e a retomada de uma dose generosa do orgulho que sempre tivemos de nosso País atuando em sua região e no mundo.

Atravessamos um momento certamente dos mais conturbados no cenário internacional. Tensões entre grandes potências e uma guerra dolorosa na Europa ampliaram o risco de escaladas imprevisíveis, colocando em perigo a estabilidade política e econômica no mundo e exacerbando os efeitos negativos da pandemia da Covid-19 sobre a economia global, as cadeias de suprimento, o abastecimento de energia e a segurança alimentar. E deteriorando as condições de vida de milhões de pessoas que buscam na imigração mitigar seu sofrimento.

Teremos de saber operar nesse ambiente, com uma crise de governança global sem precedentes, agravada pela paralisação de mecanismos como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o

próprio Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU). E em um momento complexo também para nossa região, que segue enfrentando problemas graves de desenvolvimento, de sustentabilidade, de pobreza e de governabilidade, mas que perdeu muito de sua capacidade de articular-se e agir em conjunto e solidariamente. Será necessário recuperar e ampliar essa capacidade.

O quadro é agravado pela emergência climática, que coloca em perigo o futuro do planeta, com consequências já sentidas hoje sobretudo pelos mais vulneráveis. Além disso, a pandemia de Covid-19 demonstrou a importância da diplomacia da saúde e de reforçar a cooperação internacional por meio da Organização Mundial da Saúde (OMS), mundialmente, e da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), regionalmente.

A boa notícia, como tem dito o Presidente Lula, é que o Brasil está de volta. Existe uma clara demanda do mundo pelo Brasil. O destaque dado pela mídia internacional à posse do Presidente Lula atesta o que acabo de dizer. Em seu discurso no Congresso Nacional, o Presidente saudou a vitória da democracia brasileira sobre as ameaças do autoritarismo e da desinformação. E reafirmou seu compromisso com a reconstrução do país e de suas pontes com o mundo. A primeira instrução que dele recebi foi a de reabrir canais de diálogo bloqueados.

Há, também, uma demanda do Brasil pelo mundo. Todos os temas prioritários para assegurar a prosperidade, o bem-estar e a justiça social no país estão sujeitos ao impacto de processos decisórios internacionais ou problemas globais.

Estivemos alijados do cenário internacional nos últimos anos por força de uma visão ideológica limitante. Com bom senso e muito trabalho e dedicação, reconquistaremos nosso lugar.

Senhoras e senhores,

A principal tarefa da política externa diante desse quadro será de fato reinserir o Brasil em sua região e no mundo, como corresponde aos nossos valores e interesses. Isso vai requerer uso intenso de nossas capacidades diplomáticas e forte retomada da diplomacia presidencial.

Teremos de recompor relações bilaterais danificadas e retomar o protagonismo construtivo nos foros e organismos internacionais onde temos uma contribuição singular a oferecer. O Brasil será um parceiro confiável, um ator incontornável, uma liderança e uma força positiva em favor de um mundo mais equilibrado, racional, justo e pacífico.

A política externa voltará a traduzir em ações a visão de um país generoso, com mais justiça social, comprometido com os direitos humanos, apegado ao direito internacional e disposto a dar uma forte contribuição à sua região e ao mundo.

Para isso, o Brasil precisa reassumir a sua identidade de grande país sul-americano e em desenvolvimento, restabelecer a confiança na relação com nossos vizinhos e voltar a atuar como um país com interesses globais.

Senhoras e senhores,

Para realizar essa política externa, nossa ação no mundo tem de ter coerência com a nossa ação interna. Cabe à ação diplomática dialogar com a realidade do país que representa, bem como contribuir para a superação de seus desafios.

O Presidente da República deu o tom do que será sua política para a mudança do clima, reconstruindo as capacidades internas e retomando a cooperação internacional para alavancar o cumprimento de metas nacionais ambiciosas. Ao oferecer o país como sede da COP-30, em 2025, o Presidente Lula reforçou nossas credenciais internacionais na matéria e retomou a linha que havia começado em dezembro de 1988 com o sábio oferecimento, pelo Presidente Sarney, de sediarmos a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, verdadeiro divisor de águas na questão ambiental e do desenvolvimento sustentável.

O Brasil tem todas as condições de consolidar-se como modelo de transição energética e economia de baixo carbono. Isso exigirá esforço interno, mas também uma ativa política de atração de investimentos. Demandará recursos próprios, sem que deixemos de cobrar com firmeza a implementação, pelos países desenvolvidos, de seus compromissos em matéria de financiamento. E exigirá uma diplomacia ambiental e climática de primeira grandeza, ativa e determinada a defender nossos interesses e a desempenhar o papel de facilitador e de gerador de consensos que, desde a preparação da Rio-92, o Brasil sempre soube exercer até recentemente.

Nesse processo, seremos guiados por uma visão integrada do desenvolvimento sustentável em seus três pilares: econômico, social e ambiental – com especial atenção para a proteção da biodiversidade, para a preservação da Amazônia e de outros biomas, e para a geração de emprego e renda para milhões de brasileiros.

Fortalecer a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) será fundamental para reativar a cooperação nesses e em outros

temas de interesse dos países amazônicos, bem como coordenar suas posições em foros mundiais. A proposta do Presidente Lula de uma Cúpula amazônica será elaborada com grande atenção.

O Brasil realinhará a política externa em direitos humanos aos parâmetros da Constituição Federal e do direito internacional dos direitos humanos, sobretudo na promoção da igualdade de gênero; no combate à discriminação e à violência em função de orientação sexual e identidade de gênero; na promoção da igualdade racial e o combate ao racismo e a xenofobia; e na defesa dos direitos dos povos indígenas.

Vamos retornar imediatamente ao Pacto Global de Migrações da ONU e dialogar com os membros do Congresso Nacional para avançar na aprovação expedita da Convenção da ONU sobre direitos dos trabalhadores migrantes.

Senhoras e senhores,

O Brasil e os demais países emergentes querem ter vez e voz na cena internacional. Não podemos conviver com estruturas decisórias desatualizadas, que não refletem a contribuição que podem dar ao enfrentamento de desafios comuns. Atualizar a governança global na terceira década do século XXI é uma tarefa inadiável.

Seguiremos trabalhando para uma reforma e ampliação do Conselho de Segurança da ONU, órgão de que participamos em 2023, o segundo ano de nosso atual biênio como membro não permanente.

Colaboraremos, no Conselho e na Assembleia Geral, com as discussões sobre prevenção e solução negociada de conflitos, mediação, manutenção e construção da paz, cooperação humanitária e a implementação da Agenda de Mulheres, Paz e Segurança. Retomaremos nosso protagonismo em desarmamento e não proliferação nuclear, valorizando o Tratado para a Proibição das Armas Nucleares em um mundo de exacerbadas rivalidades geopolíticas.

O Brasil retoma, ainda, seu compromisso de reforma das instituições financeiras internacionais, de modo a torná-las mais representativas, em particular dos países em desenvolvimento.

Será importante fortalecer e destravar a Organização Mundial do Comércio (OMC) nas vertentes de transparência, resolução de controvérsias e de negociação. Vamos buscar novos acordos comerciais e de facilitação do comércio.

Vamos manter a cooperação com as instâncias da OCDE que geram benefícios para o país e examinar, à luz do interesse nacional, o convite que nos foi feito para a ela aderirmos.

Vamos utilizar de maneira criativa o G20, que o Brasil presidirá em 2024, o BRICS, cuja condução nos caberá em 2025, e outros mecanismos de concertação, como o IBAS, cuja presidência assumiremos já em 2023, para reforçar nossas posições e interesses concretos em temas da agenda internacional. E vamos aproveitar a oportunidade da direção brasileira de organismos internacionais, como a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), para avançar concretamente em iniciativas mais acordes com nossa visão de mundo.

Senhoras e senhores,

A diplomacia é instrumento fundamental na busca da ampliação e diversificação de comércio e investimentos. Somos e seguiremos sendo uma potência agroambiental, com papel crucial na segurança alimentar mundial. Em sintonia com a prioridade conferida pelo Presidente Lula ao combate à fome, atuaremos para fortalecer todos os elos da cadeia mundial de suprimentos alimentares, desde a livre circulação de insumos e tecnologias de produção até o acesso a alimentos de qualidade. Seremos incansáveis nos esforços para abrir mercados e diminuir e neutralizar barreiras ao comércio agrícola.

O Brasil também é ator incontornável em outros temas estratégicos e emergentes. Nesse sentido, fortaleceremos a diplomacia da inovação e participaremos ativamente dos debates internacionais sobre governança digital.

Por outro lado, buscaremos fortalecer a capacidade institucional de instrumentos vitais de que dispomos, como a Agência Brasileira de Cooperação e o Instituto Guimarães Rosa. A ABC, com sólida experiência em programas e projetos de cooperação, será o fio condutor do intercâmbio com países em desenvolvimento e outros parceiros, com atenção especial à América Latina e o Caribe; à África; e aos países de língua portuguesa. O Brasil voltará a ser um país solidário e engajado. O Instituto Guimarães Rosa, por sua vez, nasce como articulador institucional da diplomacia cultural e educacional, bem como da difusão da língua portuguesa, e será parceiro de primeira hora do relançamento da política cultural brasileira.

Senhoras e senhores,

De todas as ausências do Brasil, o abandono da América Latina e do Caribe talvez seja a que nos ocasionou maiores prejuízos.

O retorno do Brasil à sua própria região significará o engajamento e o diálogo com todas

as forças políticas, para que possamos recuperar a capacidade de defender nossos interesses e contribuir para o desenvolvimento e a estabilidade regionais. Nossa ideologia na região será a ideologia da integração.

Daremos atenção especial à parceria estratégica com Argentina, Uruguai e Paraguai, fortalecendo os mecanismos bilaterais e a implementação de projetos de interesse comum. O Mercosul deve ser aprofundado, juntamente com nossos três parceiros, nas vertentes que tenham impacto direto na vida das pessoas e no comércio intra e extrarregional, com ênfase no avanço da liberalização e facilitação do comércio dentro do bloco, da conclusão de acordos externos equilibrados, na promoção dos investimentos, no turismo, e na facilitação da circulação de pessoas e bens.

Em diálogo com nossos parceiros, buscaremos recuperar em novas bases a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), garantindo claro sentido pragmático e eficácia à organização. O pronto retorno à Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) e a sua dinamização serão, também, objetivos imediatos da política externa brasileira.

Seguiremos atentos à importância de fortalecer as instituições democráticas, contribuindo, pelo diálogo e os bons ofícios, para a superação de tensões internas, sempre com respeito à soberania dos países e sem nunca perder de vista o compromisso universal com os direitos humanos e com a democracia.

Coletivamente, a América Latina e o Caribe podem ser uma força a favor da multipolaridade e em benefício de ganhos reais para seus países.

Senhoras e senhores,

Ao movimento de retorno à nossa região deve corresponder a retomada da política externa verdadeiramente universalista. A África, região da qual o Brasil esteve ausente nos últimos anos, voltará a ser prioridade. Continente dinâmico, a África tem avançado em seu processo de desenvolvimento; constrói, agora, uma gigantesca área de livre comércio; e abrigará, em alguns anos, quase metade da juventude mundial.

O diálogo político de alto nível com países africanos e suas organizações regionais será restabelecido para tratar de desafios comuns, como segurança alimentar, mudança do clima, comércio e investimentos e intercâmbio de tecnologias. Fortaleceremos a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul.

No Oriente Médio, o Brasil retomará sua tradição de boas relações com todos os países.

Trabalharemos para avançar na implementação dos acordos do Mercosul com Egito, Israel e Palestina, bem como para explorar a possibilidade de novas frentes negociadoras. Buscaremos parcerias diversificadas, envolvendo produtos de maior valor agregado, investimentos e a ampliação do intercâmbio em tecnologia e inovação.

Com relação a Israel e Palestina, dois países amigos do Brasil, retornaremos à posição tradicional e equilibrada mantida há mais de sete décadas, apoiando a solução de dois Estados plenamente viáveis, coexistindo lado a lado em segurança, e com fronteiras internacionalmente reconhecidas. Nossa bússola nesse tema voltará a ser, como sempre foi, o direito internacional.

De extrema importância será desenhar e executar uma estratégia ambiciosa para a Ásia-Pacífico, a região mais dinâmica do mundo, e, em particular, para a China, Índia e Japão, além do conjunto da Associação das Nações do Sudeste Asiático (Asean). Buscaremos novas áreas de cooperação em temas de interesse do Brasil, como mudança do clima; proteção do meio ambiente; ciência, tecnologia e inovação; além de ampliar e diversificar o comércio e atrair mais investimentos.

As relações com países europeus serão retomadas em novas bases. Aprofundaremos a parceria estratégica com a União Europeia e cooperaremos em temas de interesse mútuo, como a dupla transição climática e digital, a inclusão social e a igualdade de gênero. Valorizaremos os ideais democráticos de parte a parte. Nos interessa um acordo Mercosul-União Europeia equilibrado e com ganhos reais para a economia brasileira, tanto em comércio como em investimentos, e evitando que o meio ambiente, tema muito caro ao Brasil, seja utilizado como pretexto para o protecionismo.

Com os Estados Unidos queremos relações em pé de igualdade, baseadas em valores e interesses comuns, sem qualquer tipo de preconceito sobre temas e assuntos, e isentas de alinhamentos automáticos. Desejamos dinamizar nosso relacionamento econômico e atrair investimentos, bem como continuar a fortalecer os laços humanos, culturais e educacionais que unem as duas sociedades. Trataremos de maneira madura eventuais diferenças, naturais em uma relação com essa importância e densidade.

Senhoras e senhores,

Mais de 4 milhões de brasileiros vivem no exterior e um número crescente viaja a turismo, negócios ou estudos a cada ano. A maior pre-

sença dos nossos nacionais em outros países aumenta a expectativa sobre a atuação da nossa área consular, que precisa estar pronta a garantir assistência às cidadãs e aos cidadãos brasileiros no exterior.

Para além da fundamental prestação de serviços e do auxílio em situações de emergência, a formulação da política consular também deve considerar ações de longo prazo para promover a proteção dos direitos essenciais, o bem-estar e a prosperidade das comunidades brasileiras fora do país.

Colegas, senhoras e senhores,

Para viabilizar esse ambicioso programa de política externa, o Itamaraty precisa revigorar, modernizar e coordenar os instrumentos de que dispõe. O primeiro deles, e mais valioso, é a relação com seu corpo de servidores, cujo empenho merece todo o nosso reconhecimento. Nenhuma política externa efetiva é possível sem um Serviço Exterior valorizado e motivado.

Temos a consciência de que, para responder aos desafios do século XXI, o Itamaraty precisa modernizar constantemente sua gestão e estimular a formação de servidores com capacidade técnica e de liderança, que, de um lado, aprendam e se inspirem com o passado da instituição, e, de outro, construam seu presente com olhos no futuro.

A condição para isso é proteger as prerrogativas constitucionais do Itamaraty, valorizando aqueles que são os três mais importantes atributos das carreiras do Serviço Exterior: a experiência, que deve refletir-se na hierarquia; a memória, uma das nossas fontes de sabedoria numa área em que a história e os antecedentes têm tanta importância; e a qualidade do nosso trabalho.

Essa excelência deve ser compreendida não apenas como um dado, mas sobretudo como objetivo a ser perseguido diligente e permanentemente. Por isso, investiremos na formação e treinamento contínuo dos servidores. A grade curricular dos cursos oferecidos pelo ministério, inclusive pelo Instituto Rio Branco, será examinada à luz dos desafios contemporâneos.

Quero dar uma palavra especial aos jovens diplomatas, que são, ademais do futuro, também o presente vivo da instituição, e que devem ter seus talentos aproveitados desde cedo, estimulando o exercício da criatividade e da inovação a serviço dos princípios e dos objetivos da política externa.

Reconhecemos que os diplomatas ingressados na carreira nos últimos anos viram reduzidas suas perspectivas de poderem vir a assumir posições

de responsabilidade condizentes com sua formação, talento e dedicação. Será necessário buscar soluções para um fluxo progressivo e previsível e, ao mesmo tempo, garantir lotação adequada de postos C e D e, sobretudo, consulares.

Seremos incansáveis no combate a todo tipo de assédio, discriminação e abusos da função e prerrogativas em nosso Ministério, assegurando independência no tratamento disciplinar. A Ouvidoria e a Corregedoria do Serviço Exterior passarão a responder diretamente à Secretaria-Geral das Relações Exteriores. Será publicado Guia de Conduta do Servidor Exterior Brasileiro, bem como fortalecida a Comissão de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, Sexual e da Discriminação.

Determinarei a recriação de canais de diálogo para que todas as categorias de servidores possam expressar anseios e formular sugestões tanto na área administrativa quanto em temas substantivos.

Senhoras e senhores,

A sub-representação crônica de pessoas negras e mulheres distancia o perfil da diplomacia brasileira da sociedade que representa. Para reverter progressivamente esse quadro, instruirei a Secretaria de Estado a elaborar uma política de diversidade e inclusão no Itamaraty. Seus parâmetros serão a excelência do serviço exterior, o estudo de melhores práticas sobre o tema, e a institucionalização do diálogo com grupos de servidores interessados.

Buscaremos recrutar mais mulheres, negros, indígenas e pessoas de diversas regiões do Brasil para o Serviço Exterior, em particular para a carreira de diplomata. Ampliaremos sua presença em cargos de liderança e trabalharemos para superar barreiras à igualdade de oportunidades na ascensão funcional. Aperfeiçoaremos o programa de bolsas de ação afirmativa para negros e reativaremos o Comitê para a Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência.

O diálogo interno deverá ser complementado por um diálogo estruturado e renovado com outros órgãos de governo, com a sociedade civil, e com a academia. Essa reabertura contribuirá para arejar a reflexão realizada no Itamaraty e dar sentido mais estratégico ao nosso planejamento diplomático.

Uma diplomacia pública ágil e consistente permitirá traduzir de modo mais eficiente, em um novo e complexo espaço informacional, os fundamentos das posições internacionais do Brasil, bem como transmitir de maneira clara

os ganhos que uma chancelaria atuante e bem equipada assegura ao país.

Finalmente, a nova estrutura do ministério refletirá as prioridades da política externa, conferindo o devido relevo a temas como mudança do clima, tecnologia, integração regional, África, atenção às comunidades brasileiras no exterior, diversidade e participação social, entre outros.

Senhoras e senhores,

Essa é a real dimensão do enorme trabalho de reconstrução que nos aguarda, depois de um retrocesso sem precedentes na nossa política externa. Estamos prontos a encarar-la de frente e com confiança.

Tranquilizam-me a qualidade da nossa força de trabalho, a autoridade, a experiência, a sabedoria e a ampla visão do mundo e do Brasil que o Itamaraty e cada um de seus integrantes têm.

E alegra-me poder contar com o auxílio, na qualidade de Secretária-Geral do Itamaraty, da Embaixadora Maria Laura da Rocha nesta tarefa. Diplomata completa, de longa e variada carreira e impecáveis credenciais, ela possui vasta experiência na Secretaria de Estado, na Esplanada dos Ministérios, em postos bilaterais e multilaterais no exterior.

Após 104 anos do ingresso de Maria José de Castro Rebello, primeira diplomata e funcionária pública concursada do Brasil, uma mulher chega à mais alta função da carreira diplomática, a de Secretária-Geral do Serviço Exterior Brasileiro. Marco histórico e simbólico, a assunção da Embaixadora Maria Laura da Rocha ao posto de Secretária-Geral transmite duas mensagens. Uma de reconhecimento da trajetória das mulheres na diplomacia brasileira ao longo desses mais de cem anos. Outra de inspiração para jovens diplomatas, assim como para inúmeras meninas que sonham com a carreira: ao verem a si mesmas no rosto de embaixadoras em papel de liderança, ganha concretude sua aspiração legítima de protagonizar o presente e o futuro de nossa diplomacia.

Senhoras e senhores,

Quero convidar a todos, dentro e fora do Itamaraty, a unir-se em torno desse grande projeto de política externa do Presidente Lula, que há de trazer o Brasil de volta a um intenso protagonismo internacional, para que todos os brasileiros voltem a orgulhar-se do seu País e a ver o mundo como um prolongamento das suas vidas, das suas lutas, dos seus valores e dos seus ideais e realizações.

Muito obrigado.

DISCURSO DE POSSE DA SECRETÁRIA-GERAL DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Maria Laura da Rocha*

Brasília, 04/01/2023

Agradeço ao Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e ao Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Mauro Vieira pela minha designação como Secretária-Geral das Relações Exteriores. A você, querido amigo Mauro, agradeço as referências generosas que fez a meu respeito, em seu importante discurso de transmissão de cargo, e as orientações que recebi para o meu trabalho como seu braço direito na condução do Itamaraty.

Essa designação, tenho certeza, possui um sentido especial não só para mim, mas também para muitas mulheres, que, como eu, têm uma carreira de dedicação à Casa de Rio Branco e ao Brasil.

Quero expressar minha gratidão, neste momento, a todos os chefes com quem tive o privilégio de trabalhar, e a todos os colegas que, desde 1978, foram inspiradores e mestres inesquecíveis. Recordo, inicialmente, a saudosa Embaixadora Celina Maria Assunção do Valle Pereira, minha orientadora durante o curso no Instituto Rio Branco. Assessora do então Chanceler Antônio Francisco Azeredo da Silveira, Celina representou a certeza de que, mesmo com todos os desafios adicionais que enfrentam, era possível para as mulheres almejem altas funções na carreira. Menciono, igualmente, a Embaixadora Vera Pedrosa, primeira mulher a comandar a Embaixada em Paris, e de quem tive a honra e o prazer de ser ministra-conselheira.

Queria especialmente agradecer, entre tantos, ao Embaixador Celso Amorim, pelo privilégio de chefiar seu gabinete, em uma época particularmente produtiva e inovadora de nossa política externa, cujas grandes linhas, com arrojo e criatividade, se retomam agora neste renascimento do Brasil para o mundo. Ao Embaixador Ronaldo Sardenberg, meu chefe e mentor por 12 anos, na Embaixada em Moscou, na Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e no Ministério de

Ciência e Tecnologia. E ao meu primeiro chefe, Embaixador Sergio de Queiroz Duarte, com quem comecei a trabalhar, na Divisão do Pessoal, e aprendi a importância de tratar com carinho e valorizar os temas relacionados à política de pessoal do Ministério. Ressalto, igualmente, a competência, a energia e o entusiasmo da nossa brilhante Presidente da ADB, Embaixadora Maria Celina de Azevedo Rodrigues, como exemplo a ser seguido.

Terei presente também a qualidade do trabalho dos Secretários-Gerais que me precederam e foram fiéis defensores da Casa e dos interesses do Brasil em sua região e no mundo.

Sou muito grata, igualmente, a tantos amigos que fiz ao longo da carreira, e pelas inúmeras mensagens de felicitações e encorajamento que tenho recebido ao ter sido anunciada para o cargo. Espero estar à altura das expectativas.

Finalmente, agradeço ao meu antecessor e querido amigo, o Embaixador Fernando Simas Magalhães, pelas palavras amáveis que me dedicou ao transferir-me estas responsabilidades. Desejo-lhe muitas felicidades na continuação da sua brilhante carreira.

Senhoras e senhores, caras e caros colegas,

A Secretária-Geral é auxiliar direta do Ministro de Estado, encarregado de conduzir a política externa a partir das instruções e diretrizes do Presidente da República. É também a chefe da Casa, que com seu trabalho nessas duas dimensões deve inspirar e conduzir um Ministério peculiar, presente em todo o mundo, e seus valiosos integrantes, sejam eles do quadro de funcionários do Estado, sejam eles dedicados funcionários locais dos nossos postos no exterior.

Em seu discurso na transmissão de cargo, no dia 2, o Ministro Mauro Vieira ressaltou quais serão as prioridades de nossa política externa conforme as orientações do Presidente Lula. Será antes de tudo uma política que busca reinserir

* Embaixadora. Secretária-Geral das Relações Exteriores.

o Brasil em sua região e no mundo, e retomar o protagonismo, na medida certa que nos cabe, em tantos temas em que o Brasil tem condições de aportar uma contribuição reconhecida e esperada por seus parceiros. Uma política que mostrará um país pronto e disposto a dar sua contribuição para superar os desafios globais e regionais, usando seu relacionamento com os demais atores e organismos internacionais para perseguir seus objetivos de paz, estabilidade, desenvolvimento sustentável, prosperidade, justiça social e pleno respeito aos direitos humanos em todo o mundo.

Destaco, a título de exemplo, apenas alguns pontos.

O Brasil terá de reconstruir pontes com países e grandes foros de debate, a começar pela sua própria região sul-americana e na América Latina e Caribe, além de colocar em marcha uma nova dinâmica no relacionamento com a África, com a Ásia e com parceiros prioritários como a Europa, os Estados Unidos, a China e os demais membros do BRICS.

A diplomacia brasileira voltará a refletir a posição do Brasil como grande país em desenvolvimento detentor da maior floresta tropical do mundo, buscando contribuir para as metas do Acordo de Paris sobre Mudança do Clima como parte de uma estratégia de desenvolvimento que garanta renda, empregos de qualidade e melhores condições de vida para seu povo, inclusive os mais de 27 milhões de brasileiros que vivem na região amazônica.

Teremos de renovar nosso compromisso com os organismos multilaterais. Como ex-embaixadora na FAO e na UNESCO, conheço bem a demanda pelo Brasil como provedor de soluções para os desafios comuns da humanidade: do flagelo da fome à mudança do clima; da assistência a refugiados e deslocados à promoção dos direitos humanos; das novas ameaças à paz e segurança ao enfrentamento de pandemias e catástrofes; dos riscos representados pelas armas nucleares às tensões geopolíticas entre grandes potências; do protecionismo comercial contra países em desenvolvimento à desestruturação de cadeias globais de suprimento.

O Brasil pode e deve voltar a ser uma voz a favor de soluções negociadas, da reforma democrática de organismos internacionais, a começar pelo Conselho de Segurança da ONU, e de uma ordem internacional baseada no direito, como desde o Barão do Rio Branco tem sido parte de nossa identidade diplomática.

Nessas e em tantas outras áreas, o Brasil tem vocação para dar uma contribuição significativa,

que é exatamente o que nossos parceiros esperam de nós, e é o que corresponde aos nossos valores e interesses de longo prazo. Para isso trabalharemos incansavelmente.

Por instrução do Ministro de Estado, darei especial atenção à reconstrução da antiga Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, sob nova denominação, como clara resposta de um Itamaraty que se renova a essa que é das áreas centrais da nossa atuação no exterior – o atendimento, a proteção e a assistência a mais de quatro milhões de brasileiros que vivem pelo mundo e a outros milhões que por ele viajam. Trabalharemos sobre o muito que já se fez nessa área para que seja uma vitrine do Serviço Exterior Brasileiro.

Nessa e em todas as demais áreas, que tratei sumariamente sem a pretensão de esgotar a imensa agenda que nos aguarda, a Secretaria-Geral do Itamaraty será uma ativa instância de coordenação e seguimento do trabalho da Secretaria de Estado e dos postos no exterior.

E será também uma instância de coordenação e um interlocutor ativo com todos os demais órgãos governamentais que tenham competências ou responsabilidades que se projetam além de nossas fronteiras. E também com o Congresso, o Poder Judiciário, Estados e Municípios em suas ações internacionais. Não medirei esforços para desempenhar essa coordenação com dedicação e empenho, envolvendo todas as instâncias da Casa e os postos no exterior.

Estarei sempre aberta a ouvir sugestões, explicar nosso ponto de vista, cultivar canais de contato com nossos principais interlocutores dentro e fora do governo, para que os objetivos da política externa sejam mais bem compreendidos, para que tenhamos mais e mais aliados e parceiros na execução de nossa missão institucional.

Senhoras e senhores, colegas, amigas e amigos,

Para responder às instruções do Presidente e do Ministro de Estado, é fundamental que a Secretaria-Geral esteja atenta não apenas aos objetivos da política externa, mas também aos instrumentos e meios para executá-la.

Antes de tudo, desejo conduzir uma Secretaria-Geral amorosa, aberta à Casa e sensível aos desafios do nosso trabalho e às expectativas, ansiedades e dificuldades impostas pela própria natureza de um Serviço Exterior espalhado pelo mundo e a exigir constantemente uma dose adicional de esforço e sacrifício de seus membros e familiares, diretamente afetados que são pelo estilo de vida que a carreira nos impõe.

Darei atenção às necessidades de instruções, lotação adequada e recursos para as unidades da Secretaria de Estado e postos no exterior.

As questões de orçamento e de recursos humanos serão prioritárias no diálogo com os demais órgãos governamentais, que precisam entender que o Itamaraty e o Serviço Exterior Brasileiro, a exemplo de seus congêneres em todo o mundo, têm peculiaridades que lhes são únicas e precisam ser atendidas para que possam com plenitude ser os instrumentos para a projeção e proteção dos interesses e necessidades do País no mundo.

Isso vai requerer também dar continuidade e aprofundar o esforço interno de modernização da gestão, transparência e planejamento estratégico, de modo a contarmos com a legitimidade que a comprovação de resultados nos confere na busca por recursos adequados e no constante aperfeiçoamento dos nossos métodos de trabalho.

É preciso insistir em que o principal ativo da nossa diplomacia são as pessoas, os integrantes das carreiras do Serviço Exterior Brasileiro – diplomatas, oficiais de chancelaria, assistentes de chancelaria, demais categoriais funcionais do antigo DASP – e nossos extraordinários funcionários locais e colaboradores da rede de postos no exterior.

Temos de seguir investindo em condições de trabalho adequadas, em treinamento e aperfeiçoamento profissional, em saúde e em ambientes livres de qualquer tipo de assédio e preconceito.

Será necessário aprimorar os critérios de remoção e ascensão funcional para que sejam mais objetivos, bem como estudar a reforma dos marcos legais pertinentes para garantir mais previsibilidade nos fluxos de carreira.

Há também uma legítima expectativa dos diplomatas mais jovens de que, desde cedo, possam contribuir mais diretamente para a formulação e execução da política externa e que possam ter uma carreira com permanentes oportunidades de ascensão, dentro de um ritmo adequado que premie a excelência, mas retire das carreiras as ansiedades e frustrações que erodem o entusiasmo e minam a autoestima dos funcionários.

Vamos conversar muito para que esses anseios sejam atendidos. A valorização da experiência acumulada, que é exclusivamente aquilo que a hierarquia deve traduzir para ser respeitada e almejada, não significa desaproveitar as capacidades, as ideias, a energia e a criatividade dos mais jovens, que devem oxigenar o processo

decisório e contribuir para consolidar o Itamaraty no século XXI.

A liderança e a autoridade não se exercem de maneira solitária e isolada. Para serem efetivas, devem valorizar as capacidades dos mais novos, precisam ser capazes de motivá-los a contribuir de maneira ativa para os objetivos do Ministério, dentro dos princípios que regem o funcionamento de uma instituição de Estado, submetida a uma cadeia de comando clara, visível e responsável.

Como primeira mulher a ser nomeada Secretária-Geral, não medirei esforços para evidenciar o que a Casa ganha em múltiplas dimensões valorizando as suas funcionárias mulheres e a diversidade dos seus quadros. O objetivo da igualdade de gênero deve pairar sobre todas as ações do Ministério, orientando a atuação de cada um de nós em todos os momentos. Todos ganharemos com esse engajamento.

É preciso aprofundar a tendência do aumento no número de mulheres e negras e negros na carreira diplomática e em postos de chefia, ampliando suas oportunidades nas classes superiores da carreira e em posições de comando na Secretaria de Estado e no exterior.

Vamos cuidar para que o Itamaraty seja um ator engajado, em parceria com outros órgãos e com a sociedade civil, para ampliar o número de mulheres, negras e negros, pessoas menos favorecidas e candidatos de todas as regiões do país recrutados para as nossas carreiras. Isso é ainda mais importante no caso da carreira de diplomata, que precisa refletir cada vez mais a cara do Brasil. Mas isso não se fará se não agirmos para motivá-los, desde a escola secundária, a ver na carreira diplomática, tanto quanto uma oportunidade, uma verdadeira possibilidade. Essa tarefa de divulgação mais ampla, transversal, da carreira é tarefa tanto institucional como individual, a mobilizar cada um de nós.

O Ministro Mauro Vieira anunciou, também, a intenção de recriar o Comitê de Raça e Gênero, que havia sido extinto, e que queremos fortalecer e voltar a valorizar como ele havia feito em sua gestão anterior.

É um primeiro passo importante para que essas questões se tornem realmente transversais no governo, para que o Itamaraty, instituição pioneira na ação afirmativa para ampliar a representação regional e para apoiar as brasileiras e brasileiros negros e negros no ingresso na carreira, continue na vanguarda dessa causa que deve ser de todos, porque uma instituição de Estado mais diversa não é apenas mais justa e

democrática como convém, mas é também mais eficiente, produtiva e inovadora.

O sonho de um país de oportunidades iguais, de um país generoso, comprometido com as boas causas humanitárias, ambientais e de justiça social, de um país que caminha para o desenvolvimento e cuida bem de sua gente, é o sonho que precisamos realizar na prática e de maneira muito concreta no nosso trabalho e na nossa vida. O Itamaraty estará plenamente engajado nesse desafio.

Senhoras e senhores, queridas e queridos colegas,

Ao concluir essa breve síntese de ideias que me acompanharão como Secretária-Geral, quero ressaltar minha intenção de ajudar a todos e a cada um na medida das minhas possibilidades.

Vamos criar canais, como o Ministro Mauro Vieira indicou, para colher sugestões de todas as categorias sobre temas de política externa e assuntos administrativos.

Para o êxito de toda a equipe, são essenciais a harmonia no trabalho e a visão de conjunto das responsabilidades e objetivos. Estimularei todos os servidores do Itamaraty sobre a relevância do trabalho em equipe e do respeito à liberdade de opinião com responsabilidade.

Conto com o compromisso de cada um de vocês para reforçar esse sentimento de equipe. É um compromisso com o Itamaraty e com o Brasil, que reflete a verdadeira vocação de serviço público e de devoção à nação brasileira, que são a marca da nossa Casa.

Muito obrigada.

NOTAS E DOCUMENTOS

JANGO EM SANTIAGO: 60 ANOS DA PRIMEIRA VISITA OFICIAL DE UM CHEFE DE ESTADO BRASILEIRO AO CHILE

Paulo Roberto Soares Pacheco¹

O Brasil e o Chile celebram, em 2023, uma importante data de seu relacionamento diplomático. Na tarde de 22 de abril de 1963, desembarcou em Santiago o então presidente João Goulart para dar início àquela que foi a primeira visita oficial de um chefe de Estado brasileiro ao Chile. A viagem, com duração de quatro dias, foi objeto de intensa mobilização popular e deixou legado até hoje presente na capital chilena.

A chegada de Jango a Santiago coincidiu com outro dia festivo, o do aniversário do estabelecimento de relações diplomáticas. Completavam-se então 127 anos de vínculos bilaterais naquele 22 de abril.

Os primeiros passos do presidente Goulart na capital chilena, desde que desceu do DC-8 presidencial que lhe transportou a Santiago, foram descritos por enviado especial do jornal Estado de São Paulo como “alvo de extraordinária manifestação”, de parte de “populares de todas as categorias sociais” que se “apinhavam para saudá-lo”². O diário *El Mercurio* assinalou ter-se tratado de “entusiasmo somente comparável ao que se observa nos dias de *Fiestas Patrias*”³. A *Folha de S. Paulo* tratou de uma “apoteótica recepção que jamais [os chilenos] ofereceram a qualquer governante”⁴, a qual incluiu momentos de “entusiasmo delirante do público”⁵. “Apoteótica recepção” foi também o termo usado pela revista *Manchete*, ao ressaltar que, “segundo jornalistas

locais, nem Eisenhower mereceu, naquele país, aplausos tão calorosos”⁶.

Repórteres de ambos os países estimaram uma multidão de meio milhão de pessoas. Santiago contava à época, conforme aponta o censo chileno de 1960, com cerca de dois milhões de habitantes.

No trajeto entre o aeródromo de Los Cerrillos e a sede da embaixada, situada na avenida Libertador Bernardo O'Higgins, o comboio presidencial passou diante de alguns dos principais edifícios da cidade, que, como a prefeitura de Santiago, encontravam-se adornados com bandeiras dos dois países, retratos dos dois presidentes e o slogan “Chile-Brasil unidos”. No caminho, também crianças balançavam bandeirolas para Jango, que seguia em carro aberto, ao passo que conjuntos folclóricos executavam músicas típicas chilenas. Tão grande foi a agitação que, não obstante as medidas policiais para manter cordões de isolamento, Goulart terminou carregado nos ombros até a porta da embaixada do Brasil, aonde chegou “com a manga do paletó rasgada”⁷.

As boas-vindas conferidas a Jango já nas primeiras horas de sua visita foram eloquente exemplo do sentimento de proximidade entre os povos brasileiro e chileno. Às vésperas do desembarque, colunista do jornal *La Nación* descreveu essa amizade, celebradamente batizada pelo Barão do Rio Branco de “amizade sem limites”, como “espontânea e sincera, [a qual], por não

1 O Embaixador Paulo Pacheco é diplomata de carreira, a qual iniciou em 1988. Exerceu cargos de assessoria no MRE e no Ministério de Minas e Energia. No exterior, serviu em Nova Iorque, Bogotá, Londres, Buenos Aires e Washington. Desde dez/2020, é o Embaixador do Brasil em Santiago, Chile.

2 “Goulart é calorosamente recebido na capital chilena”. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p. 1, 23 abr. 1963.

3 “Un clima de fiesta hubo en Santiago”. *El Mercurio*, Valparaíso, p. 1, 23 abr. 1963.

4 “Goulart ‘Doutor Honoris Causa’”. *Folha de S. Paulo*, p. 3, 24 abr. 1963.

5 “O povo chileno acolhe Goulart calorosamente”. *Folha de S. Paulo*, p. 2, 23 abr. 1963.

6 MELO FILHO, Murilo. “Jango em Santiago: Eixo Brasil Chile”. *Manchete*, Rio de Janeiro, ed. 576, 4 maio 1963.

7 “Goulart é calorosamente recebido na capital chilena”. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p. 1, 23 abr. 1963.

estar fundamentada em nenhum pacto escrito, terá a duração serena e indefinida dos grandes sentimentos da tradição nacional e popular”.

Tratava-se da segunda celebração conjunta dos dois países sul-americanos em menos de um ano. Em 1962, em pleno Estádio Nacional de Santiago, a seleção brasileira havia conquistado o bicampeonato mundial de futebol na Copa do Mundo do Chile. Um dos compromissos de Jango em Santiago foi precisamente o de desvelar placa comemorativa naquele estádio, em que a então Confederação Brasileira de Desportos agradecia “ao povo amigo da gloriosa nação chilena” o “carinho dispensado à equipe brasileira, campeã mundial de futebol 1962”.

O presidente Goulart cumpriu extensa agenda de reuniões e visitas na capital chilena⁸, acompanhado por comitiva que incluiu o chanceler Hermes Lima e foi integrada pelo embaixador do Brasil em Santiago, Fernando Ramos de Alencar. No primeiro de seus compromissos, horas após sua chegada no dia 22, Jango recebeu do intendente-prefeito de Santiago o título de “hóspede ilustre” da cidade. Reuniu-se em seguida com o presidente Jorge Alessandri, que pouco antes lhe recepcionara no aeroporto. Alessandri se fez acompanhar por todo seu gabinete e outras altas autoridades do Executivo, tendo logo após mantido reunião privada com Goulart.

No dia seguinte, 23, em linha com a tradição chilena em visitas de Estado, o presidente Goulart depositou oferenda floral no monumento ao general Bernardo O’ Higgins e visitou os chefes dos demais poderes – o presidente da Corte Suprema de Justiça e o presidente do Senado. No Congresso Nacional do Chile, proferiu discurso e foi, segundo relatou a imprensa chilena, ovacionado por três vezes. Em seu pronunciamento, afirmou que o Brasil e o Chile são vinculados pela “responsabilidade que assumimos de preservar a qualquer preço a liberdade, aceitando sem hesitação todos os seus riscos, numa hora em que a América se acha sob o desafio de uma tensão cada vez maior entre as justas aspirações populares e o imperativo da conservação da ordem política e mesmo da econômica”⁹.

No cumprimento de sua agenda, Goulart participou ainda de aula magna na Universidade

do Chile e de almoço oferecido pela Câmara de Comércio Chileno-Brasileira e pelo então Centro de Estudos Brasileiros (CEB). Criado três anos antes como sucedâneo do Instituto Chileno-Brasileiro de Cultura, existente desde 1939, o CEB era ainda presidido por seu fundador, o célebre poeta e tradutor amazonense Thiago de Mello. Jango avistou-se ainda com Pablo Neruda, que o convidou a futuramente visitar Isla Negra. Um ano depois, a derrubada de Goulart também implicaria o afastamento de Mello de suas funções, sua prisão e seu posterior retorno ao Chile, na condição de exilado.

Outros compromissos incluíram coletiva a uma centena de jornalistas, assinatura de acordos bilaterais, nova reunião com o presidente Alessandri e banquete oficial oferecido pelo anfitrião chileno.

Partidos locais buscaram capitalizar a visita de Jango, um ano antes das eleições presidenciais chilenas de 1964. *O Estado de S. Paulo* registrou o uso da oportunidade por legendas, uma vez que “o discurso [de Goulart] parece ter agradado gregos e troianos”, com partidos da oposição à situação sentindo-se “beneficiados, pois defendem teses semelhantes”. Mesmo o jornal *El Mercurio* assinalava ter Goulart traçado “horizonte preciso, não só para o Brasil e o Chile, como também para todo o Hemisfério”. O presidente brasileiro recebeu visitas não apenas de dirigentes do Partido Democrata Cristão, que terminaria vitorioso no ano seguinte com a candidatura de Eduardo Frei Montalva, mas também do então senador Salvador Allende, que seria candidato pelo Partido Socialista e terminaria o pleito em segundo lugar. Como se sabe, Allende, que então se avistava com o último presidente democraticamente eleito antes da instalação da ditadura militar no Brasil, seria ele próprio sucedido por longo período ditatorial, ao ser derrubado em 11 de setembro de 1973. Em 2023, o cinquentenário do golpe no Chile motivará cerimônias oficiais do governo chileno, com presença esperada de diversas autoridades latino-americanas e mundiais.

Das conversas em Santiago, constaram temas ainda relevantes à agenda regional e multilateral. O fortalecimento da democracia na região foi um deles. Em banquete no Palácio de La Moneda,

8 O programa oficial de João Goulart em Santiago foi disponibilizado on-line pelo Ministério das Relações Exteriores do Chile e pode ser acessado em: <https://www.minrel.gob.cl/programa-visita-oficial-de-presidente-jao-goulart-a-chile/minrel_old/2010-10-05/085831.html>.

9 “Goulart no Chile: devemos conquistar a ordem econômica e social na AL sem sacrificar as liberdades políticas”. *Folha de S. Paulo*, p. 3, 24 abr. 1963.

Goulart afirmou que “as circunstâncias dos dias atuais, em que a pobreza, as enfermidades e outros tantos males afligem grande parte das populações dos países latino-americanos, impõem uma conclusão inelutável: não basta tecermos hinos de louvor aos regimes democráticos que defendemos e que tudo faremos para preservar; é necessário, acima de tudo, que os nossos povos confiem nesses regimes e os sintam verdadeiramente capazes de resolver as suas mais legítimas aspirações, isto é, uma vida mais justa, com liberdade e dignidade”. Outro tema foi a defesa brasileira da solução pacífica de controvérsias. À centena de jornalistas que participaram de conferência com o mandatário brasileiro, Jango declarou, sobre as tensões internacionais de então, que “a palavra ‘neutralidade’ dá a impressão de estática. A política externa do Brasil é dinâmica e de absoluta independência. Procuramos servir a paz e alcançar um entendimento entre todos os povos”.

Na “Declaração de Santiago” firmada no dia 24, Goulart e Alessandri defenderam a integração econômica, o direito de autodeterminação dos povos, a não intervenção, a democracia representativa, mediante eleições livres e periódicas, e o respeito aos direitos humanos. Declararam ainda, entre outros pontos, determinação de seguir colaborando pela paz e trabalhando pelo desarmamento. Na seara econômica, frisaram a busca da integração regional e esforços conjuntos em prol da complementação entre as indústrias automobilísticas do Brasil e do Chile. Um dos principais interesses brasileiros era, justamente, a promoção das exportações de veículos e peças do Brasil, ao passo que o Chile sugeria a produção conjunta de automóveis, com insumos chilenos. As tratativas envolveram empresários brasileiros que se integraram à comitiva do presidente Goulart. Ressalte-se que, nesse setor, os vínculos comerciais são particularmente relevantes na atualidade. Em 2022, o Brasil alcançou a posição de segundo principal fornecedor de automóveis para o Chile, atrás apenas da China.

Ainda no dia 24, Goulart reuniu-se com cerca de duzentos integrantes da comunidade brasileira no Chile, ofereceu banquete ao presidente Alessandri e recebeu o título de doutor *honoris causa* da Universidade do Chile. Tornou-se o primeiro estrangeiro a receber a honraria.

De volta ao aeródromo de Los Cerillos, no dia 25, Goulart recebeu as despedidas de Alessandri, representantes dos poderes legislativo e judiciário, do arcebispo de Santiago, do núncio apostólico, dos comandantes-chefes das forças armadas, de outras autoridades e de um grande público de populares. Partiu então para visita ao Uruguai, país ao qual voltaria um ano depois como asilado.

O balanço da visita, feito por ambos os países, é, com razão, tão efusivo quanto as descrições da recepção de Goulart em Santiago. Em telegrama ostensivo transmitido à Secretaria de Estado em 26 de abril de 1963, o embaixador Fernando Ramos de Alencar avalia que a visita ultrapassara “indiscutivelmente as mais otimistas expectativas”, ficando registrada como “a maior jamais tributada a qualquer personalidade estrangeira em visita ao país”. Do lado chileno, a leitura foi semelhante, tendo o presidente Alessandri atribuído “valor transcendental” à passagem de Jango¹⁰. É essa precisamente a definição também presente nos registros da 55ª sessão do Senado do Chile, em 30 de abril de 1963. Além de “sucesso transcendental”, parlamentar chileno descreveu-a como capítulo da “amizade mais do que centenária que nos une à grande república amiga e irmã do Brasil”, representada por “aquelas expressões de afeto de nossos círculos oficiais, por meio das mais altas hierarquias nacionais, até o espontâneo grito arrancado da garganta vibrante do povo: Brasil! Brasil!”. O jornal chileno *Clarín* estampou em primeira página a manchete “Jango nos roubou a alma” – como comenta à época o enviado do O Estado de São Paulo, “mesmo descontando o excesso do estilo jornalístico nacional, o título é bem significativo da impressão que a visita de Goulart causou em Santiago”¹¹.

10 “El Presidente atribuye valor trascendental a visita de Joao Goulart”. *El Mercurio*, Valparaíso, p. 1, 26 abr. 1963.

11 “Intenso o terceiro dia de Goulart no Chile; hoje vai ao Uruguai”. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p. 1, 25 abr. 1963.

60 anos depois, legado ainda presente

A primeira visita oficial de um presidente brasileiro não apenas causou significativa mobilização na capital chilena, mas também lhe deixou legado até hoje presente.

A estada de Jango em Santiago foi repleta de momentos de contato direto com a população chilena. O presidente fez visita ao colégio Saint George's, onde conversou com professores e respondeu a perguntas de alunos sobre o Brasil; rompeu cordões de isolamento policiais para cumprimentar cidadãos nos trajetos à pé; e participou de festival de música e dança na praça Bulnes que, organizado em sua homenagem, reuniu cerca de cem mil pessoas. Foi saudado pela União dos Ferrovários com apitos de locomotivas. Presenteou uma boneca a criança chilena de nove anos que, no mês anterior, havia-lhe enviado carta em que pedia ao mandatário brasileiro o brinquedo. Após a chegada do presidente, a família da criança recebeu da Embaixada chamado para que comparecesse a sua sede, onde a menina foi surpreendida pelo próprio Jango, que lhe fez a entrega. Mesmo detentos chilenos decidiram enviar presente à autoridade visitante: um quadro a óleo, recebido pela embaixatriz brasileira e transmitido ao presidente.

Um dos mais marcantes desses momentos ocorreu no dia 24 de abril, quando Goulart deslocou-se de helicóptero para sobrevoar e visitar uma dezena de projetos habitacionais da *Corporación de la Vivienda* (CORVI) chilena, em distintas comunas da grande Santiago. Nessas localidades, conversou com moradores e crianças, adentrou residências e recebeu homenagens. Entre elas, deu-se o nome de "*República del Brasil*" a

escola construída pelo Comitê de Povoadores da *Población Juan Antonio Ríos*.

A cerca de dez quilômetros da sede da Embaixada em Santiago, situam-se recordações dessa primeira visita oficial de um presidente brasileiro. Em uma das margens da avenida *Las Industrias*, no trecho final que alcança a comuna santiaguina de La Granja, precisamente uma das localidades visitadas pelo ex-presidente em 1963, hoje se encontra a chamada *Población João Goulart*. Construída no âmbito dos programas habitacionais da CORVI, como *Unidad Vecinal Santa Rosa*, a comunidade teve seu nome alterado em cerimônia realizada no 7 de setembro de 1963, "em homenagem ao presidente do Brasil, que deixou gratas e indelévels recordações durante sua visita".

A área foi igualmente visitada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2004, acompanhado pelo presidente Ricardo Lagos. Lá encontrou-se com famílias participantes de programa social chileno e participou de evento com milhares de moradores. Como recordação dessa segunda visita de um presidente brasileiro, hoje, a leste da *Población João Goulart*, cruza a rua *Presidente Luis Ignacio Lula da Silva*.

Mais adiante, ainda na comuna de La Granja, situa-se o amplo *Parque Intercomunal República del Brasil*, que abriga o Museu Interativo Mirador (MIM), destino de muitos turistas brasileiros. É precisamente nesse local que os responsáveis pelo museu planejam em breve inaugurar, em homenagem ao primeiro presidente brasileiro que há seis décadas visitou o Chile, o Bosque João Goulart.

Agradecimentos

- Primeiro-secretário Márcio Guilherme Taschetto Porto
- Maria Pilar Castillo Muñoz, assessora de imprensa da Embaixada
- Segundo-secretário João Eduardo Martin e equipe da Divisão de Comunicação e Arquivo
- Enrique Rivera Gallardo, diretor-executivo do Museu Interativo Mirador (MIM)
- Casa Museo Eduardo Frei Montalva e Maite Gallego Bretón, sua subdiretora
- Rodrigo de Alencar Baraona

30 ANOS DE RELACIONAMENTO BRASIL-ESLOVÊNIA

Gorazd Renčelj¹

Em 21 de dezembro de 2022, a República da Eslovênia e a República Federativa do Brasil celebraram 30 anos de estabelecimento de relações diplomáticas. Nas últimas três décadas, essas relações cresceram e amadureceram em amizade genuína – amizade que a Eslovênia aprecia e preza muito.

Para entender completamente as origens e a evolução da nossa amizade, vale lembrar que ela não se materializou do nada – laços existiam entre eslovenos e brasileiros muito antes do início das relações oficiais entre os dois países.

A história da imigração eslovena para o Brasil é particularmente rica e fascinante. Os migrantes eslovenos chegaram ao Brasil em três ondas principais: antes da Primeira Guerra Mundial, no período entre as duas Guerras e, posteriormente, após a Segunda Guerra Mundial. Via de regra, os eslovenos se integraram muito rápido e com sucesso no Brasil.

Encontramos eslovenos entre os fundadores de cidades brasileiras: Janez Madon, o frei Serafin de Gorica, por exemplo, fundou a cidade de Itambacuri (MG) há 150 anos. Os imigrantes eslovenos deixaram um legado muito impressionante e positivo em muitas partes do Brasil: Franjo Paternost construiu um bairro em São Paulo em 1932, escolas foram estabelecidas, igrejas construídas e decoradas por eslovenos.

Os imigrantes eslovenos trouxeram para o Brasil seu sentido e impulso empreendedor: famílias Hlebajna, Ovca, Crnugelj, Slavec, Krajnc Alves, Lajovic, Slivnik, Fonda e outras iniciaram empresas e contribuíram de outras formas para a construção da economia e do Estado brasileiro. Como presidente do Conselho Deliberativo do SEBRAE Minas, Štefan Bogdan Barenboim Šalej, por exemplo, criou a Escola Técnica de Formação Gerencial em Belo Horizonte, antes de se tornar Presidente da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais em 1995.

Os membros da comunidade eslovena conseguiram se adaptar e prosperar no Brasil como cidadãos leais e bem-sucedidos, mantendo ao mesmo tempo um sentimento de pertencimento às suas raízes e cultura eslovena. Em muitos casos, isso os distinguiu positivamente entre suas comunidades e, mesmo antes do desmembramento da Iugoslávia, muitos brasileiros entendiam muito bem e apreciavam a identidade distinta dos eslovenos e as vantagens de fazer negócios com empresas eslovenas.

Em suma, muitas pessoas, motivadas por seu amor pelos dois países, já haviam lançado bases sólidas para o relacionamento bilateral quando a Eslovênia se tornou independente e as relações com o Brasil tomaram um nível completamente novo.

A Eslovênia independente nasceu após o colapso da Iugoslávia, no tumultuado início dos anos 1990. Foi uma época de imensa incerteza histórica: a “Cortina de Ferro” foi aberta e o muro de Berlim estava literalmente desmoronando. Havia uma promessa de união da Europa, inteira e livre após décadas de divisão.

Nós eslovenos tivemos a sabedoria de reconhecer e a coragem de aproveitar a oportunidade histórica de realizar o sonho de séculos: estabelecer nosso próprio país e ancorar nosso futuro nacional na família euro-atlântica de países democráticos.

Esta escolha, por mais evidente que pareça hoje, encontrou forte resistência na época e os eslovenos tivemos que lutar pela nossa recém-nascida independência. A vitória não era certa, mas vencemos.

Também estava longe de ser certo que a comunidade internacional convergiria em torno do reconhecimento da independência do então país mais jovem da Europa. No entanto, a defesa da independência da Eslovênia foi convincente, pois os eslovenos exerceram o direito

1 Embaixador da Eslovênia no Brasil, onde assumiu a chefia da embaixada em agosto de 2019.

à autodeterminação da maneira mais pacífica e democrática, com uma esmagadora maioria em um referendo nacional.

Logo, os atos de reconhecimento vieram. De fato, o Brasil foi um dos primeiros países, especialmente na América Latina, a reconhecer a Eslovênia independente em 24 de janeiro de 1992. Isso é muito lembrado na Eslovênia e sempre será apreciado. Não apenas como uma evidência de amizade e boa vontade entre nossas duas nações, mas também como um testemunho de quão claramente a diplomacia brasileira viu e entendeu os acontecimentos na Europa naquele momento crucial.

A própria carta de reconhecimento foi assinada pelo então Ministro das Relações Exteriores, Francisco Rezek, mas o papel de muitos diplomatas brasileiros – entre os quais o Embaixador Rubens Barbosa e a Embaixadora Débora Barenboim-Šalej – e a voz construtiva da comunidade eslovena organizada no Brasil foram fundamentais.

Mais tarde naquele ano, em 21 de dezembro, os dois países estabeleceram relações diplomáticas. O diálogo político dinâmico e aberto que se seguiu trouxe à luz o fato de que os dois países e suas políticas externas compartilham valores fundamentais muito semelhantes: compromisso com a democracia, os direitos humanos e o direito internacional.

Logo ficou muito claro também que a Eslovênia e o Brasil são parceiros excelentes e com ideias semelhantes em fóruns multilaterais. Muitas vezes, ouço de nossos amigos brasileiros que é notável como dois países posicionados a milhares de quilômetros de distância, de tamanho e história diferentes, podem encontrar, quase sem falhas, pontos em comum e posições muito próximas em uma ampla gama de questões discutidas em ambientes multilaterais.

A crescente cooperação entre nossos dois países levou a um novo capítulo em nossas relações: a abertura das duas Embaixadas. Em primeiro lugar, a Embaixada do Brasil em Liubliana foi inaugurada em 2008, à época da primeira Presidência eslovena do Conselho da União Europeia. Enquanto na Presidência, a Eslovênia investiu na operacionalização da então recém-estabelecida parceria estratégica entre a UE e o Brasil – e o primeiro Plano de Ação dessa parceria foi adotado. Ao mesmo tempo, as negociações paralisadas

entre a UE e o Mercosul foram retomadas. Até hoje, o Brasil é o único país da América Latina com uma embaixada residente na Eslovênia.

Em 2010, foi inaugurada a Embaixada da Eslovênia em Brasília. A Eslovênia investiu recentemente na compra do novo prédio da chancelaria – um sinal claro de que estamos aqui para ficar. Construímos e continuamos expandindo nossa rede de Cônsules Honorários para encontrar e aproveitar as oportunidades em diferentes partes do Brasil. A Embaixada também trabalha em estreita colaboração com a Câmara de Comércio Eslovena-Brasileira SLOBRAZ e a União dos Eslovenos do Brasil². Tudo isso confirma que estamos muito bem posicionados para dar continuidade ao grande trabalho realizado no fortalecimento das relações bilaterais nos últimos 30 anos.

O diálogo político é contínuo, dinâmico e aberto – a pandemia de Covid-19 criou um hiato na troca de visitas de alto nível, mas esperamos retomá-las muito em breve. Um dos temas óbvios de interesse mútuo é a agenda do Conselho de Segurança da ONU – do qual o Brasil é atualmente membro e a Eslovênia concorre para ocupar assento não-permanente no período 2024-25.

Apesar das dificuldades no comércio internacional causadas pela pandemia, os fluxos comerciais entre nossas duas economias permaneceram saudáveis e robustos. O Brasil é o principal parceiro comercial da Eslovênia na América Latina e as tendências sugerem que continuará no topo. Nos primeiros 6 meses de 2022, a troca bilateral de bens cresceu 13,4% em relação ao mesmo período de 2021. Há também novidades e desenvolvimentos positivos na área de investimento, mais precisamente na transferência de tecnologia.

A Eslovênia, em si uma economia predominantemente orientada para a exportação, continua sendo uma defensora devota do livre comércio internacional baseado em regras e aprecia a voz do Brasil em prol da liberalização comercial. Vemos grande promessa de benefícios mútuos vinculados à conclusão e implementação do Acordo de Associação UE-Mercosul, bem como à adesão do Brasil à OCDE. Ambos ajudariam a elevar o nível das relações econômicas esloveno-brasileiras.

Olhando para os próximos 30 anos de nossa amizade, ambos os países também devem

2 A UNIÃO DOS ESLOVENOS DO BRASIL (UEB) é uma associação organizada para fins não lucrativos, que tem como objetivo promover e divulgar as tradições e a cultura eslovena entre todos os seus compatriotas, descendentes e simpatizantes. Disponível em: <<https://eslovenia.org.br/>>. Acesso em: 5 abr. 2023.

continuar a reconhecer o valor e os benefícios mútuos da cooperação no campo da ciência, tecnologia e inovação, onde já compartilham muitas histórias de sucesso. Na última Comissão Mista de Cooperação Econômica, por exemplo, os dois lados identificaram um conjunto de áreas onde a cooperação esloveno-brasileira poderia abrir novos horizontes.

Por último, mas não menos importante, para nós, eslovenos – como nação cuja identidade nasceu e se sustenta no sentido da sua própria

cultura e da sua própria língua –, as colaborações na cultura e nas artes são sempre uma parte integrante das nossas relações com outras nações.

Para concluir, os céus estão claros e o horizonte é amplo para o crescimento futuro da amizade e cooperação entre a Eslovênia e o Brasil. Nossos parceiros e amigos brasileiros sempre encontrarão na Eslovênia um parceiro aberto e confiável. Não apenas pelos próximos 30, mas pelo menos pelos próximos 300 anos.

ARTIGOS

O RELACIONAMENTO BILATERAL BRASIL-PARAGUAI: A CONSTRUÇÃO DE UMA PARCERIA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA E ATUAL

Carlos Ribeiro Santana¹

Resumo

O artigo apresenta, em perspectiva histórica e atual, a evolução da parceria entre Brasil e Paraguai por meio da análise de temas que contribuíram para moldar o relacionamento bilateral tal como existe atualmente: pujante e benéfico aos dois países.

Palavras-chave: Brasil, Paraguai, história, relacionamento bilateral.

¹ Conselheiro na Embaixada do Brasil em Montevidéu. Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e mestre em Diplomacia pelo Instituto Rio Branco.

Introdução

Parcerias estratégicas entre países não se armam do dia para a noite. São fruto da desconstrução de desconfianças mútuas e da edificação de projetos e prioridades comuns. A maturidade, a solidez e a profundidade de cada parceria leva em consideração amálgama de fatores que influenciam o nível desse tipo de relacionamento.

No caso do Brasil e do Paraguai, os dois países lograram construir, ao longo de muitas décadas, parceria estrutural que abarca ampla gama de setores, incluindo cooperação militar, cultural, técnica e em matéria de integração e energia. No

âmbito comercial, o Brasil é o primeiro parceiro comercial – respondendo por cerca de 28% da corrente de comércio do Paraguai com o resto do mundo – e segundo país com o maior estoque de investimentos no Paraguai, com destacada participação nos setores de agronegócio, serviços financeiros e *maquila*².

Trata-se de parceria – em nível de profundidade que raro se observa entre dois países – construída após a superação de desconfianças geradas por contextos históricos complexos cuja análise será um dos objetivos deste artigo.

A construção do relacionamento bilateral a partir da independência paraguaia

O Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência do Paraguai em setembro de 1844. Em outubro seguinte, foi assinado o Tratado de Aliança, Comércio e Limites entre os dois países. Até 1810, o Paraguai constituía intendência dependente do Vice-Reino do Rio da Prata. Tornou-se independente, de fato, a partir de 1811 e, de pleno direito, a partir de 1813, mas somente teria buscado o reconhecimento internacional de sua independência a partir de 1842 (YEGROS; BREZZO, 2013).

Após a independência do Estado guarani, o governo brasileiro efetuou gestões junto a outros países para o reconhecimento do Paraguai, com resultados positivos em, pelo menos, duas ocasiões: junto à Venezuela e ao Império Austro-Húngaro (ESPÓSITO NETO, 2012). A ação diplomática brasileira durante a independência do Paraguai foi determinada, em grande parte, pelo contexto de formação dos Estados nacionais no rio da Prata (DORATIOTO, 2012). Teve por objetivos, entre outros, obter a livre navegação dos rios da República guarani, a fim de permitir a comunicação marítimo-fluvial da província do Mato Grosso com o restante do Brasil; estabelecer tratado para delimitar as fronteiras com o Paraguai; e conter a influência da Argentina sobre o Estado guarani.

As relações bilaterais sofreriam inflexão com a chegada ao poder, em 1862, de Francisco

Solano López, filho de Carlos López, o qual adotaria política externa com o objetivo de aumentar a influência do Paraguai na região do Prata, colocando o país em rota de colisão com o Império brasileiro e, posteriormente, com a Argentina. A tensão na região alcançaria o ápice, em 1863, com a convulsão política no Uruguai decorrente das lutas intestinas entre as duas principais facções políticas, *blancos* e *colorados*, que levaram à intervenção brasileira no Uruguai em favor dos *colorados*, em outubro de 1864. Ato contínuo, em 12 de novembro daquele ano, o Paraguai, aliado de primeira ordem da facção *blanca*, rompeu relações diplomáticas com o Brasil e proibiu a navegação de embarcações brasileiras em águas territoriais paraguaias.

O Paraguai, ao necessitar acesso a porto marítimo para impulsionar seu comércio exterior, aproximou-se do governo *blanco* uruguaio para utilização do porto de Montevideu, tendo em conta a desconfiança e as dificuldades constantes para o uso das instalações portuárias de Buenos Aires. Ao governo *blanco* uruguaio interessava o apoio guarani como forma de reduzir a dependência do país de seus dois grandes vizinhos, Brasil e Argentina (DORATIOTO, 2002). O governo guarani entendia que a intervenção brasileira no Uruguai ameaçava o equilíbrio de poder dos Estados na região do Prata. No dia seguinte ao rompimento de relações com o Brasil, teria início – após a

2 Refere-se às indústrias que produzem para matriz estrangeira cujo objetivo é a exportação. A atividade *maquiladora* caracteriza-se pela composição multinacional dos insumos do processo produtivo e pelo tratamento tarifário especial concedido pelos Estados que autorizam essa atividade.

apreensão, por forças guaranis, do vapor brasileiro Marquês de Olinda, que transportava o presidente da província de Mato Grosso – o maior conflito da história da América do Sul, entre 1864 e 1870.

Em dezembro de 1864, poucos dias após o governo paraguaio divulgar nota de ruptura de relações com o Império, tropas paraguaias invadiram o Mato Grosso como demonstração de força do Estado guarani, que não aceitava a intervenção brasileira no Uruguai. Em abril de 1865, após negativa de acesso por parte do governo argentino, tropas paraguaias invadiram a província de Corrientes e, dois meses depois, a província brasileira de Rio Grande. Tais fatos levaram à assinatura, em maio de 1865, em Buenos Aires, do Tratado de Aliança entre o Brasil, o Uruguai e a Argentina contra o Paraguai. O acordo estabelecia que não haveria negociações de paz enquanto López permanecesse no poder.

O Paraguai saiu combalido social, econômica e demograficamente da guerra iniciada em 1864. Até hoje o conflito provoca emoções no país vizinho, faz parte da memória coletiva da população e gera “fortes sentimentos e tensões do lado paraguaio, como também reações reservadas e evasivas do brasileiro” (HIRST, 2005/06, p. 12). De acordo com Celso Lafer (2013), a sensibilidade exacerbada causada na sociedade paraguaia somente poderia ser comparada, no continente americano, à guerra civil dos Estados Unidos.

Em 9 de janeiro de 1872, o Brasil e o Paraguai assinaram o Tratado de Paz e Amizade Perpétua, restaurando as relações bilaterais. Por meio do

documento, foram estabelecidos o pagamento de indenizações de guerra e a reabertura da livre navegação nos rios da bacia platina. O tratado também previa, entre outros assuntos, o comprometimento do Brasil com a manutenção da independência paraguaia, elemento que pautou a atuação da diplomacia do Império brasileiro no pós-guerra, no sentido de reafirmar a existência do Paraguai como Estado independente e de oferecer alternativa para o escoamento de produtos guaranis por meio da construção de ferrovia que chegasse até a província de Mato Grosso. Esse último tema passaria a permear, por vários anos, a agenda bilateral entre os dois países.

Diante da indiferença da Argentina para com o progresso econômico paraguaio, dependente daquele país para seu comércio exterior por vias fluviais, diversos presidentes paraguaios (Manuel Gondra, Eusebio Ayala e Eligio Ayala) tentaram, ao longo da década de 1920, reduzir essa dependência, propondo ao Brasil o estabelecimento de ligação ferroviária entre Santos e Assunção para utilização do porto brasileiro. O governo brasileiro chegou a aprovar lei, sancionada pelo presidente Epitácio Pessoa, que autorizava a união telegráfica e ferroviária entre os dois Estados. Segundo Doratioto (2015), o escasso comércio bilateral entre o Brasil e o Paraguai não gerava, contudo, volume significativo para justificar a criação da ferrovia que ligaria os dois países. Além disso, a crise econômica de 1929 também contribuiu para o projeto não prosperar.

O Barão do Rio Branco e o relacionamento bilateral

A chegada do Barão do Rio Branco ao Itamaraty, em 1902, com sólidos conhecimentos sobre os países platinos, marcou o início de política caracterizada pelo princípio da não intervenção nos assuntos internos do Paraguai, sobretudo no contexto do fim do longo domínio da política paraguaia pelo Partido Colorado³. Além do gosto intelectual pelos estudos de história e geografia, o Barão do Rio Branco era filho do visconde do Rio Branco, importante ator político e conhecedor do Paraguai, onde servira em 1858 e de 1869 a 1871.

Com o advento da revolução do Partido Liberal no Paraguai, em 1904, a diplomacia brasileira, além de guiar-se pelo referido princípio, buscava prestigiar o governo guarani que contasse com legalidade constitucional. Nessa época, o governo do presidente Juan Ecurra foi derrubado, em dezembro de 1904, por rebeldes apoiados pelo Partido Liberal e pelo governo de Buenos Aires. O Brasil não apoiou a resistência colorada à revolução liberal com base no fundamento da não intervenção e da neutralidade nos assuntos

3 O Partido Colorado foi fundado em 1887 pelo general Bernardino Caballero, herói de guerra contra os aliados da Triplíce Aliança, que havia sido prisioneiro no Brasil, onde foi bem tratado, havendo, inclusive, recebido soldo de oficial equivalente ao cargo de coronel no Exército brasileiro. De volta ao Paraguai, buscou sempre manter posicionamento simpático ao Brasil.

internos dos países vizinhos e foi cauteloso em manter a convivência harmônica com a Argentina (DORATIOTO, 2012). A defesa sistemática do Barão do Rio Branco pela legalidade dos governos tinha como pano de fundo, também, a preocupação com a aceitação de novos movimentos revolucionários no continente. Nesse contexto, sem muito poder de manobra, o Paraguai penderia, após a revolução, para a influência argentina, de cujos portos, companhias de navegação e casas comerciais já dependiam suas transações comerciais.

O Paraguai enfrentou, em 1911 e 1912, um dos momentos políticos mais anárquicos de sua história, em razão da guerra civil que irrompeu à época. A guerra civil levou, com a queda do governo

colorado, à ascensão do liberalismo radical ao poder. Terminado o conflito, o Paraguai viveria clima de estabilidade política até 1922, quando se inicia nova guerra civil. Novamente, o Brasil optou pela manutenção do princípio de neutralidade nos assuntos internos do país. Segundo Doratioto (2012), o governo argentino tampouco buscou intervir no Paraguai. O posicionamento do Brasil e da Argentina foi pautado, assim, pela neutralidade adotada de comum acordo, sem que, no entanto, cada um deixasse de atuar com vistas a garantir o interesse de seus cidadãos no território guarani e a manutenção da livre navegação do rio Paraguai.

O ensaio de aproximação que esbarra no conflito do Chaco

Em 1922 e 1923, o Paraguai é acometido por nova guerra civil. Apesar da neutralidade brasileira no conflito, a fase é marcada pela reaproximação entre os dois países. Foi nessa época que o presidente Epitácio Pessoa sancionou a lei que autorizava a conexão ferroviária e telegráfica com o Estado guarani. De acordo com Doratioto (2012), de 1924 a 1936, o Paraguai teria empreendido maiores esforços para reduzir a dependência econômica da Argentina, buscando, assim, o equilíbrio no relacionamento com seus dois maiores vizinhos. A maior aproximação com o Brasil esbarraria, no entanto, na eclosão da guerra do Chaco, entre o Paraguai e a Bolívia, durante a qual a Argentina soube manter sua ascendência sobre o Estado guarani. Segundo o autor (DORATIOTO, 2012, p. 305), durante a Guerra do Chaco, a Argentina ajudou o Paraguai a adquirir armamento na Europa, além de fornecer “apetrechos de guerra, combustíveis e informações sobre os movimentos militares bolivianos”.

Durante o conflito, o Brasil declarou, em maio de 1933, neutralidade e garantiu o livre trânsito,

fluvial ou terrestre, assegurados por tratados em vigor entre o Brasil e qualquer dos beligerantes, conforme previsto no artigo 4º do decreto 22.744 de 1933. De acordo com Joaquim Palmeiro (1984, p. 35 e 80), o Brasil soube manter-se “dentro de uma ‘linha de retidão e imparcialidade’” que teria inspirado o Peru e o Chile a seguir o mesmo caminho. Segundo o autor, apesar de o governo brasileiro não ter interesse algum no Chaco e de dispor “de pouquíssimos elementos para impor uma solução onde a Argentina e os Estados Unidos haviam falhado”, a atuação da chancelaria brasileira teria sido decisiva para a assinatura do Protocolo de Paz, em 12 de junho de 1935, no âmbito dos esforços de mediação para o equacionamento do conflito. De acordo com Ceres Moraes (2007), o Brasil teria aproveitado as negociações de paz para iniciar o processo de aproximação com o Paraguai, que teria continuidade com o governo Estigarribia, quando foi assinado, em 1939, o Acordo sobre Bases de um Intercâmbio Ferroviário, Cultural e Econômico.

O início do aprofundamento do relacionamento bilateral

De 1939 a 1945, o relacionamento bilateral foi marcado pela aproximação política, para o que contribuiu a identidade cultural e militar comum entres os regimes de Getúlio Vargas, de Estigarribia e de Higinio Morínigo. Datam dessa época a criação do Instituto Paraguaio de Cultura Brasileira, a construção de edifício moderno para

a Escola Brasil, da rede pública paraguaia, e a concessão crescente de bolsas de estudo para paraguaios estudarem no Brasil. Além disso, segundo Doratioto (2012, p. 447), “os regimes brasileiro e paraguaio eram totalitários, tinham discurso nacionalista, de início simpático ao na-

zifascismo, embora terminassem se inclinando favoravelmente aos EUA".

Durante o período, cursos de escolas militares brasileiras passaram a ser mais frequentados por oficiais das forças armadas paraguaias. O presidente Vargas tinha presente a necessidade geopolítica de buscar o equilíbrio regional com a Argentina, no relacionamento com o Paraguai, o que explicaria os movimentos para incrementar o comércio com o Estado guarani e aumentar a integração física com aquele país. Além das afinidades ideológicas e políticas com os generais José Estigarribia (1939-1940) e Higinio Morínigo (1940-1948), no âmbito econômico, a estratégia de substituição de importações do Brasil passava a enxergar o Paraguai como potencial mercado para o excedente da produção nacional de manufaturas.

Em 1941, os presidentes Vargas e Morínigo firmaram acordos de intercâmbio cultural e para a construção de ferrovia que ligaria Campo Grande a Concepción, projeto somente retomado em 1957 e que seria abandonado, mais adiante, em favor do modal rodoviário. Para o Brasil, no contexto da expansão para o oeste, a ferrovia poderia evitar a passagem pelo Pantanal e facilitar o movimento de mercadorias dentro e fora do Mato Grosso. Para o Paraguai, a iniciativa representava oportunidade de rota terrestre para o mar, pelo porto de Santos, possibilitando alternativa à passagem por Buenos Aires.

Também em 1941, Vargas realizou a primeira visita de um chefe de Estado ao Paraguai. Antônio Castro (1996, p. 145-146), ao analisar a diferença de enfoque e de relevância sobre a visita, destacou que, "enquanto o relatório de 1941 do Itamaraty dedica exatos três parágrafos à visita de Vargas, o relatório da Chancelaria Paraguaia do mesmo ano descreve a viagem em dez entusiastas páginas cheias de detalhes". O autor recorda que o dia da chegada do presidente Vargas a Assunção foi declarado feriado nacional. Entre os resultados concretos da ocasião, destacam-se a inauguração da primeira sucursal, no exterior, do Banco do Brasil⁴ e o estabelecimento de voo semanal do Correio Aéreo Nacional entre Rio de Janeiro e Assunção.

A visita foi precedida pela missão do chanceler paraguaio Luis Argaña ao Rio de Janeiro dois

meses antes, quando os dois países firmaram dez acordos nas áreas cultural, comercial e de transporte, "lançando-se as bases concretas para se romper a hegemonia argentina sobre o comércio do Paraguai" (DORATIOTO, 1998, p. 480). Também data da época a concessão pelo Brasil de depósito franco para o comércio paraguaio no porto de Santos, entregue ao Paraguai em 1942. A visita de Estado brasileira foi retribuída em 1943, quando o presidente Morínigo foi ao Rio de Janeiro, onde se reuniu com o presidente Vargas, negociou o cancelamento pelo Brasil da dívida de guerra paraguaia (iniciativa que a Argentina já havia tomado um ano antes) e assinou acordos na área de transportes. Um dos acordos permitiu a realização de voos diretos, entre Rio de Janeiro e Assunção, pela companhia Pan Air do Brasil, e o outro emendava o acordo de 1941, no âmbito ferroviário, para permitir aos brasileiros a construção do ramal paraguaio da ferrovia Concepción-Pedro Juan Caballero, concluída em 1955.

Em 1945, o governo brasileiro enviou ao Paraguai estudo técnico inicial para a construção de rodovia ligando Assunção ao porto de Paranaguá, cujo início somente viria a ocorrer durante o regime de Stroessner, uma década depois. A rodovia, juntamente com a Ponte da Amizade, inaugurada em 1965, permitiria a Stroessner reaproximar o Paraguai ao Brasil e tornar factível a sua desejada "marcha para o leste" (BORGES, 1990, p. 16).

Durante o governo Dutra, a diplomacia brasileira – consciente da supremacia da influência argentina sobre a brasileira no relacionamento com o Paraguai e da disparidade dos fluxos comerciais bilaterais, ainda muito maiores em favor da Argentina – atuou com o objetivo de "preservar a completa independência" do Paraguai (DORATIOTO, 2012, p. 507). Nesse contexto, o Brasil engajou-se em iniciativas com vistas a tentar equilibrar o relacionamento com o vizinho menor, principalmente na área cultural, militar e de infraestrutura física, com destaque para os esforços de viabilização dos projetos ferroviários (Concepción-Pedro Juan Caballero-Ponta Porã) e rodoviário (Assunção-Foz de Iguaçu).

No âmbito militar, em 1948, os dois países assinaram acordo para o estabelecimento de

4 Em sua dissertação de mestrado sobre a internacionalização do Banco do Brasil, Giovana Scaramussa (2010) relata que as primeiras agências do Banco do Brasil foram instaladas em Buenos Aires e em Montevideu, em 1922, e encerradas, prematuramente, em 1924, razão pela qual a iniciativa no Paraguai, em 1941, teria ficado mais conhecida como a primeira investida internacional do banco.

missão militar brasileira permanente no Paraguai. A missão contou com instrutores, como o general Golbery do Couto e Silva, que, mais tarde, viria a despontar no contexto político brasileiro, entre outros motivos, por suas contribuições no campo dos estudos em geopolítica. A cooperação militar entre os dois países continuou constante. Em 1973, o governo brasileiro doou seis aviões militares ao Paraguai (CHIAVENATO, 1980). Atualmente, os dois países costumam realizar exercícios militares conjuntos na fronteira, e a missão militar segue operante em Assunção.

No campo cultural, em 1952, foi criada oficialmente a Missão Cultural em Assunção, cuja atuação foi objeto de estudo detalhado no trabalho de Daniele Chedid (2010). Entre suas contribuições, aponta-se a formação da Escola de Humanidades, transformada em Faculdade de Filosofia na Universidade Nacional de Assunção. Por meio da missão, o Brasil passou a atuar, de maneira efetiva, nas áreas cultural e educacional no Paraguai, além de manter professores em vários cursos oferecidos pela Universidade Nacional de Assunção. Com efeito, em 1963, sete cátedras da Faculdade de Filosofia estavam sob a responsabilidade de professores brasileiros (MORAES, 2007). Em 1964, foi inaugurado o Colégio Experimental da Faculdade de Filosofia, em Assunção, construído e doado pelo governo brasileiro.

Com a volta de Vargas ao poder, em 1951, retoma-se o processo de aproximação entre os dois países, iniciado durante o Estado Novo no Brasil, que seria aprofundado, sobretudo, a partir de maio de 1954, quando o general Alfredo Stroessner, com simpatia pelo Brasil – onde fizera curso de Estado-Maior –, assume o poder no Paraguai ao derrubar o presidente Federico Chávez por meio de golpe militar. Ao assumir o governo, Stroessner buscou pôr fim à instabilidade política que caracterizou o período anterior por meio da consolidação da ordem pública e da sua perpetuação no poder por tempo indefinido (LEWIS, 1980). Na história paraguaia após 1870, cuja marca principal foi a instabilidade política até 1954, 44 pessoas ocuparam a presidência do país em meio a 25 golpes de Estado. Em termos aritméticos, pode-se afirmar que cada mandato presidencial teria durado cerca de dois anos (ESPÓSITO NETO, 2011).

Com Stroessner no poder e a eleição de Juscelino Kubitschek (1955), tem início o ciclo de movimentos estratégicos com vistas à reorientação do eixo geopolítico do Paraguai em direção à esfera de influência brasileira. Para o presidente Kubitschek, o país vizinho era visto como mercado para produtos industrializados brasileiros no âmbito da política de desenvolvimento nacional.

De acordo com Lafer (2013, p. 24), o presidente Kubitschek atuou, no âmbito bilateral, com vistas a reduzir a dependência paraguaia da Argentina e a realizar “aproximação convergente” com o Estado guarani, que respondia à “preocupação em lidar construtivamente com a memória da guerra, no século XIX, com o Paraguai, que teve um pesado custo humano e econômico para o país vizinho e, por isso mesmo, gerou um caldo histórico de ressentimentos”. Stroessner, por sua vez, aproveitou-se de contexto de circunstâncias mais favoráveis para utilizar e aperfeiçoar o uso da chamada “diplomacia pendular”, de modo a aproximar-se do Brasil e a conquistar saída para o Atlântico que concedesse ao país novo “pulmão econômico” capaz de liberá-lo das amarras da mediterraneidade (SILVA, 2006). Por essa diplomacia, entendem-se as manobras do governo paraguaio com o cuidado de manter “individualmente, cordiais laços de amizade e cooperação para a obtenção de seu objetivo estratégico de consolidação política e de crescimento econômico” (GAUCH, 2002, p. 26). Essa política teria rendido ao Paraguai importantes frutos, como a construção das hidrelétricas de Itaipu e Yacretá⁵, da Ponte da Amizade e da ponte que liga Encarnación a Posadas, na Argentina.

Em 1956, o Brasil concedeu ao Paraguai segundo depósito franco no porto de Paranaguá. O instrumento bilateral que permitiu o novo entreposto também previa o estabelecimento de depósito franco, em Concepción, para mercadorias importadas e exportadas pelo Brasil. A viabilidade do entreposto em Paranaguá dependeria, entretanto, da construção da Ponte da Amizade, ligando Ciudad del Este a Foz do Iguaçu (concluída em 1965); da conclusão, pelo Estado guarani, da rodovia Assunção-Coronel Oviedo-Ciudad del Este (concluída em 1966); e da construção da BR-277, inaugurada em 1969, ligando Foz do Iguaçu a Paranaguá. Stroessner e Kubitschek inauguraram

5 A hidrelétrica de Yacretá constitui empresa binacional construída no rio Paraná, entre Argentina e Paraguai, com capacidade instalada de 3,2 mil MW. O projeto inicial da usina adveio do acordo firmado pelos presidentes Juan Domingo Perón e Alfredo Stroessner, em 1973. Entretanto, as obras foram iniciadas apenas em 1983. A primeira turbina foi inaugurada somente em 1994, e a hidrelétrica completa, em 2011.

os trabalhos da construção da Ponte da Amizade em outubro de 1956. A obra, custeada pelo Brasil, viabilizou a ligação terrestre, de 1.200 km, do porto de Paranaguá a Assunção.

A conclusão das iniciativas ofereceu ao Paraguai alternativa ao corredor de exportações do rio da Prata e permitiu ao seu comércio exterior respirar por “dois pulmões”. As medidas também foram responsáveis pelo rápido crescimento urbano de Ciudad del Este (então chamada de Puerto Presidente Stroessner), que, rapidamente, converteu-se na segunda maior cidade do país. A construção da ponte fomentou o desenvol-

vimento do comércio de fronteira na região. Os lucros dessa atividade desestimularam, no entanto, o investimento na indústria paraguaia por décadas.

A nova conexão rodoviária, pela Ponte da Amizade, também tornou possível ao exportador brasileiro não mais estar obrigado a enviar sua mercadoria em cabotagem até o Prata, para, dali, subir até Assunção pela via fluvial. A rodovia contribuiu, assim, para reduzir distâncias e fretes, tornando o “mercado paraguaio atraente para o exportador brasileiro, que, até então, praticamente o ignorava” (CASTRO, 1996, p. 159).

A consolidação do relacionamento bilateral

Entre 1964 e 1966, o Brasil e o Paraguai enfrentaram crise no relacionamento bilateral em função do litígio de fronteiras na região de Sete Quedas, também conhecida como Salto del Guairá para o lado paraguaio. Na década de 1960, o Paraguai iniciou campanha reivindicatória de território na fronteira com o Brasil, na região de Sete Quedas, ao questionar a demarcação feita pela comissão mista brasileiro-paraguaia entre os anos 1872 e 1874, com base no Tratado de 1872, firmado por Cotegipe e Loizaga, logo após a guerra de 1864. O posicionamento paraguaio tem sido interpretado como pretensão daquele país em participar dos empreendimentos hidrelétricos que o Brasil projetava, à época, no rio Paraná (PAULA, 2014).

O estopim do imbróglio na região de Sete Quedas foi a divulgação pelo governo brasileiro, em 1962, de estudo sobre o potencial hidrelétrico da região, encomendado pelo então ministro de Minas e Energia, Gabriel Passos. O relatório previa a produção de 10 MW por meio de usina com até 21 turbinas (CARDOSO, 2010). A possibilidade de construção de hidrelétrica brasileira na região reacendeu as tensões sobre a fronteira entre os dois países, as quais, aparentemente, estavam solucionadas desde 1872.

Esse litígio somente seria resolvido com a assinatura da Ata das Cataratas, garantindo aos dois países igual participação em qualquer projeto hidrelétrico na região. A ata marca o início da cooperação bilateral para o aproveitamento dos recursos hídricos, cujo principal resultado foi a

assinatura do Tratado de Itaipu em abril de 1973, que marcou o relacionamento bilateral doravante.

A iniciativa gerou impactos de ordem econômica e política importantes, visto que, ao mesmo tempo em que respondia à demanda crescente por energia pela indústria brasileira em expansão à época e permitia ao Paraguai tornar-se exportador de energia elétrica, também se tornava um dos principais pontos, senão o principal, da agenda bilateral. Além disso, o acordo contribuiu para a resolução de conflitos fronteiriços na região, a partir da inundações de área de litígio e da transformação do restante da zona contestada não submersa em reserva ecológica binacional, garantindo que a sombra de indefinição jurídica entre os dois Estados sobre o tema não causasse mais questionamentos⁶. O tratado, obra exemplar de engenharia jurídica e diplomática sem precedentes, representou mudança profunda de rumo nas relações entre o Brasil e o Paraguai.

Itaipu significou, à época, importante fator de prosperidade para o Paraguai, sobretudo na região do Alto Paraná. O impacto da obra na economia do país projetou-se nos setores de construção, bancos, finanças e seguro. A hidrelétrica permitiu a criação de fonte de receitas de longo prazo ao erário paraguaio pela venda de energia, criou polo econômico na fronteira e sedimentou laços duradouros com o Brasil, reduzindo a histórica dependência política e econômica do Estado guarani em relação à Argentina (ESPÓSITO NETO, 2012). A usina é, até hoje, estratégica para o Brasil – visto que fornece 15% da energia consumida

6 O assunto também é tratado em capítulo específico sobre a questão, denominado “Paraguai: litígio submerso”, no livro *Na diplomacia, o traço todo da vida*, de Mario Gibson Barbosa.

no país – e mais importante para o Paraguai, ao representar, aproximadamente, 7% do seu PIB, 90% do consumo de energia elétrica e 12% das receitas fiscais. Pode-se afirmar que, com Itaipu, a tradicional política pendular exercida pelo Paraguai voltou-se, finalmente, para a órbita de influência brasileira.

A década de 1970 também é marcada pelo aumento do fluxo de emigração de agricultores brasileiros para o Paraguai, atraídos pelos incentivos oferecidos pelo governo Stroessner, no contexto de sua política de colonização do leste do país e de modernização da agricultura, sobretudo por meio da expansão do cultivo e da exportação de soja e algodão. Em 1967, Stroessner revogou lei que impedia a aquisição de terras na faixa de fronteira por estrangeiros, o que também contribuiu para a onda migratória de brasileiros para o Paraguai (SILVA; RODRIGUES, 2010).

As terras guaranis naquela região, de ótima qualidade fértil, eram vendidas a preços muito baixos, o que, somado à facilidade de crédito, aos baixos impostos e à falta de regulamentação ambiental para o desmatamento e a exploração madeireira, tornava a emigração para o Paraguai bastante atrativa para os camponeses brasileiros, posteriormente conhecidos como “brasiguaios”.

De acordo com a tese de doutorado de Lélia Zambrano (2009), que estudou essa migração em profundidade, o termo “brasiguaios” surgiu, pela primeira vez, por volta de 1982, em referência a grupo de agricultores brasileiros “sem terra” que retornaram ao Brasil após tentar a sorte em território paraguaio. O termo, no entanto, pode referir-se tanto aos grandes agricultores brasileiros exitosos no Paraguai quanto ao imigrante de origem brasileira inserido no Estado guarani com a condição de pequeno proprietário agrícola, aculturado à sociedade receptora, sem perder os laços hereditários com o país de origem. Em que pese a dificuldade na definição específica do seu significado, o termo “brasiguaios” tem, atualmente, reconhecido valor social e político no Paraguai.

Segundo Laino (1979), os brasileiros representavam cerca de 6% da população total do

Paraguai em 1976. Ricardo Borges (1990, p. 55 e 155-156) aponta a modernização e a mecanização da agricultura brasileira a partir da década de 1970 como razão estrutural para a origem dos fluxos migratórios brasileiros para as terras guaranis, em consequência da “articulação da agricultura com a indústria e a inserção do conjunto na economia de exportação”. Segundo o autor, a migração brasileira foi

claramente induzida pelo governo paraguaio, que, para tanto, criou as facilidades necessárias para seu ingresso, instalação e inserção no setor rural paraguaio, onde contribuiria decisivamente para o desenvolvimento da agricultura moderna voltada para a exportação (BORGES, 1990, p. 155).

Além disso, teria contado com a complacência das autoridades brasileiras, que consideraram o fenômeno como “frente agrícola e válvula de escape para as tensões no agro brasileiro”.

Apesar dos efeitos positivos da emigração brasileira para o Paraguai, o fenômeno foi, durante décadas, objeto de atávica desconfiança paraguaia, fruto de cicatrizes da guerra de 1864. Embora a imigração do agricultor brasileiro seja reconhecida por sua contribuição para o progresso econômico do Estado guarani, agricultores e pecuaristas brasileiros ainda são vítimas de politização. O acompanhamento da situação dessa comunidade e os episódios de invasão de suas terras em território guarani tem recebido permanente e cuidadosa atuação por parte do governo brasileiro. Hoje, estima-se que a comunidade de brasileiros vivendo no país vizinho seja superior a 240 mil pessoas. Vale registrar que a imigração brasileira no Paraguai é, atualmente, a terceira no mundo, podendo ser mais consolidada e integrada do que nos Estados Unidos ou no Japão, considerando-se indicadores, como, por exemplo, a alta concentração de propriedades imobiliárias (terras e residências) em mão de brasileiros no vizinho guarani (SOUCHAUD, 2011).

O relacionamento bilateral, a redemocratização e a criação do Mercosul

Do ponto de vista econômico, a década de 1980 no Paraguai foi marcada pela adaptação às mudanças que aconteciam no contexto internacional. Assim, o país vivenciou a liberalização dos mercados financeiros, a privatização de empresas

estatais e o fomento à agroindústria, a qual, no entanto, continuou dependente da soja, do algodão (que perderia protagonismo a partir da década de 2000) e de outros produtos agrícolas com conhecidos problemas de volatilidade de



Grosso modo, pode-se afirmar que o Paraguai se beneficiou do Mercosul sob três aspectos gerais: abertura de mercados; negociação de acesso a outros países; institucionalidade e estabilidade política (cláusula democrática).



preços. Nessa época, a economia paraguaia entrou em desaceleração, em razão do final das obras de Itaipu e da ausência de grandes projetos de infraestrutura no país (ESPÓSITO NETO, 2011). No período, o relacionamento com o Brasil teria perdido “fôlego” em função da crise econômica, do processo de redemocratização no Brasil e do endurecimento do governo brasileiro no combate às atividades ilegais na fronteira, como narcotráfico, roubo de carros e contrabando, com efeitos sobre a tradicional política pendular paraguaia, que se enfraqueceu.

Durante a década de 1980, Stroessner fomentou o desenvolvimento do lado paraguaio da tríplice fronteira por meio da atividade conhecida como triangulação comercial, que se fortaleceria, na década de 1990, mediante a importação de produtos, sobretudo da Ásia, para posterior reexportação para o Brasil. Esse processo consiste em trazer produtos fabricados na Ásia, com imposto de importação simbólico, para vendê-los na fronteira com o Brasil e a Argentina, sem pagar impostos, negócio que movimentava bilhões de dólares. Essa atividade foi reforçada, também, pelo excedente de mão de obra criado ao término das obras de Itaipu, o qual, sem perspectivas de trabalho, passa a dedicar-se, no Paraguai, ao comércio de triangulação. A magnitude da reexportação informal foi tamanha, à época, que passou a constituir o setor mais dinâmico da economia guarani.

Em 1987, foi assinado acordo para o estabelecimento de depósito franco paraguaio no porto de Rio Grande. Em outubro daquele ano, os dois países firmaram o Acordo Básico de Cooperação Técnica e, em junho de 1988, o Acordo sobre o Tráfico Ilícito de Veículos, com o objetivo de coibir a movimentação ilícita nas fronteiras. Apesar dos documentos assinados, o período do governo Sarney foi caracterizado por afastamento do regime de Stroessner, que seria derrubado em fevereiro de 1989 (PAULA, 2014).

As relações bilaterais durante o curto governo Collor foram marcadas, por sua vez, pelo desvio da agenda bilateral para a agenda do Mercosul, com destaque para a assinatura do Tratado de Assunção, em março de 1991. Com o estabelecimento do Mercosul, o Paraguai viu sua associação ao bloco como inevitável, haja vista a dimensão do comércio mantido com seus vizinhos. Do ponto de vista dos sócios maiores, entre as várias vantagens do novo bloco regional, havia a esperança de que a sua criação contribuisse para “disciplinar o principal foco de contrabando e práticas irregulares de comércio no Cone Sul”, vinculadas, sobretudo, ao Estado guarani (HIRST, 2005/06, p. 14).

A entrada do Paraguai no Mercosul refletiu, no plano doméstico, o interesse pelo fortalecimento de sua precária indústria, com vistas a permitir a substituição do comércio de triangulação por fluxos regulares e tradicionais, combatendo, assim, a continuidade de atividades ilícitas na sociedade guarani. O processo, no entanto, manteve praticamente inalterado o perfil importador de bens manufaturados, a matriz econômica concentrada em produtos agrícolas e o envolvimento no comércio de triangulação. Grosso modo, pode-se afirmar que o Paraguai se beneficiou do Mercosul sob três aspectos gerais: abertura de mercados; negociação de acesso a outros países; institucionalidade e estabilidade política (cláusula democrática).

A entrada do Paraguai no Mercosul e a posterior vigência da tarifa externa comum do bloco contribuíram para a redução do comércio de triangulação, sem, no entanto, pôr fim a essa indesejada atividade, apesar, inclusive, dos esforços da Receita Federal, à época, de intensificar a atividade de controle aduaneiro na Tríplice Fronteira. A queda da viabilidade dessa atividade levaria as estruturas informais da sociedade guarani a buscar outros nichos ilegais de retorno financeiro, como a lavagem de dinheiro e o tráfico de armas e de drogas. O tema esteve bastante presente na agenda bilateral durante o governo Cardoso, que buscou cooperação com o Paraguai, com vistas a conter o avanço da atividade na região e a garantir a estabilidade, a reestruturação do setor produtivo e a renovação do aparato normativo do país vizinho (RODER, 2005).

Em que pese a restituição da democracia no Paraguai, em 1989, após o fim do regime estronista, o período seguinte não foi, no entanto, livre de conturbações institucionais. Em 1996, o general Lino Oviedo, então comandante das Forças Armadas, realizou tentativa fracassada de golpe de

Estado contra o presidente Juan Carlos Wasmosy. O Brasil acompanhou a crise institucional com atenção e buscou atuar no contexto regional do Mercosul. O envio do então secretário-geral do MRE, Sebastião do Rêgo Barros, na condição de ministro interino das Relações Exteriores, para acompanhar a crise *in loco*, contribuiu para evitar desfecho desfavorável à democracia no Paraguai. Acompanharam o representante brasileiro, na ocasião, o secretário-geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) e os ministros de Relações Exteriores da Argentina e do Uruguai. O episódio daria origem, em junho daquele mesmo ano, à publicação de declaração presidencial do Mercosul sobre o compromisso democrático na região, antecedente ao Protocolo de Ushuaia, assinado em 1998, que reafirma a importância da plena vigência das instituições democráticas para o funcionamento da cooperação e da integração.

Em 1999, o Paraguai viria a enfrentar nova crise institucional e democrática envolvendo, novamente, o general Oviedo. Durante o imbróglio, o vice-presidente paraguaio, Luís María Argaña, inimigo político de Oviedo, foi assassinado nas ruas de Assunção, crime com grande repercussão internacional, ao qual se seguiu o início de processo de *impeachment* contra o presidente Cubas, destituído pelo Congresso e substituído pelo presidente do Senado, González Macchi. Na ocasião, o presidente Cardoso envolveu-se pessoalmente no episódio, garantindo a Cubas asilo político no Brasil, para onde foi levado, após deixar o poder, em avião da Força Aérea Brasileira (FAB).

Durante a crise de 1999, o Brasil atuou com base no princípio da não interferência nos assuntos internos de outros Estados, porém com o interesse de manter a estabilidade democrática no Mercosul. Nesse contexto, o envolvimento do presidente Fernando Henrique Cardoso teria contribuído para a manutenção do regime democrático no país vizinho, o respeito às instituições e a continuidade da participação paraguaia no Mercosul. De acordo com depoimentos do ex-chanceler Lampreia, o presidente Cardoso desempenhou papel fundamental no equacionamento da questão, sobretudo para convencer o presidente Cubas a renunciar. Lampreia relatou haver acompanhado telefonema entre os dois mandatários, durante o qual o presidente Cardoso alertava Cubas de

que este não deveria “sujar suas mãos com sangue, porque passa mal à história quem faz isso” (LAMPREIA, 2010 apud PAULA, 2014, p. 278).

Vale registrar que um dos projetos mais relevantes do período do governo Cardoso foi o estabelecimento do Centro de Formação e Capacitação Profissional em Hernandarias, em Ciudad del Este, como exemplo de apoio concreto do Brasil ao Paraguai e fruto da visita ao Paraguai, em 1998, do então ministro brasileiro da Indústria, Comércio e Turismo, José Botafogo Gonçalves, quando foi assinado o memorando de entendimento para a criação do referido centro em região próxima à precária base industrial de Ciudad del Este.

A iniciativa tinha por objetivo contribuir para o esforço de recuperação socioeconômica da região por meio da capacitação – nas áreas de mecânica geral, mecânica de motores diesel, construção civil, eletroeletrônica e informática – do excedente de mão de obra ociosa, decorrente do arrefecimento do comércio paraguaio de fronteira com o Brasil e a Argentina. Tratava-se, à época, do projeto de cooperação bilateral com maior orçamento alocado pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) na América Latina. Por meio de cooperação com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o empreendimento contribuiu para o esforço de reconversão socioeconômica da região com programas de formação profissional para mão de obra ociosa ou ocupada em atividades do indesejável comércio de triangulação. O programa, coordenado pela ABC, contou com assessoria técnica do SENAI do estado do Paraná e foi realizado em parceria com o Serviço Nacional de Promoção Profissional do Paraguai⁷.

Também consta do período a assinatura, em setembro de 2000, do Convênio para Evitar a Dupla Tributação em Matéria de Impostos de Renda, Prevenir e Combater a Evasão Fiscal e sobre Matérias Aduaneiras e o lançamento, em 2001, durante visita do presidente Cardoso a Assunção, do Foro Brasil Paraguai, grêmio empresarial com o objetivo de reunir companhias brasileiras e de outras nacionalidades instaladas no Paraguai, com interesse e negócios com o Brasil. A entidade preencheu a ausência da Câmara de Comércio e Indústria Paraguai-Brasil, desativada em 2000 e, mais recentemente, passou a chamar-se Câmara

7 A iniciativa contribuía para a contratação de funcionários por empresas brasileiras já instaladas ou com interesse em estabelecer-se na região. A ação envolveu financiamento não reembolsável do governo brasileiro e do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

de Comércio Paraguai Brasil. Entre as principais características do mencionado convênio bilateral, destacavam-se: a inclusão de cláusula *tax sparing*, pela qual se reconhecem como crédito fiscal no Brasil os impostos e as exonerações fiscais previstos na legislação paraguaia; a possibilidade de o Paraguai criar depósitos francos em quaisquer

portos e aeroportos no Brasil para mercadorias em trânsito, à exceção de tabaco, armas de fogo e bebidas alcoólicas; a possibilidade de atuação conjunta das autoridades competentes dos dois Estados contra o contrabando. O acordo nunca chegou a entrar em vigor.

O relacionamento bilateral no período recente

Os primeiros anos da década de 2000 foram marcados pelo alto intercâmbio de visitas presidenciais e de acordos assinados. Foram assinados acordos para a cooperação bilateral na área social, de desenvolvimento agrário e de combate a Aids. Também data de 2003 a assinatura de convênio para a construção da segunda ponte entre os dois Estados, sobre o rio Paraná, objeto de novo acordo sobre o tema dois anos mais tarde.

Em outubro de 2003, o presidente Nicanor Duarte Frutos visitou Brasília. O presidente Lula visitou o Paraguai quatro vezes (maio de 2007, agosto de 2008, julho de 2009 e julho de 2010). Em 2007, os dois países assinaram o Memorando de Entendimento para a Promoção do Comércio e dos Investimentos, estabelecendo a vigência bilateral do Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI), desenvolvido pelo Itamaraty, o qual tinha, entre outros objetivos, a difusão de oportunidades de investimentos no Paraguai junto a empresários brasileiros.

Em 2008, o ex-bispo católico progressista Fernando Lugo foi eleito presidente no Paraguai, colocando fim à longa hegemonia do Partido Colorado no poder. Apesar das divergências no campo energético, o governo Lugo foi marcado por maior presença de empresários brasileiros no Estado vizinho, que identificaram, no país, oportunidades para investimentos. Com efeito, o Brasil tornou-se, à época, o segundo maior investidor no Paraguai, atrás apenas dos Estados Unidos, sobretudo em função de fatores atrativos, como custos laborais menores; custos tributários reduzidos; baixo custo de eletricidade; proximidade de grandes mercados consumidores na América do Sul; entre outros.

Em setembro de 2009, os dois países alcançaram acordo sobre o tema energético por meio de notas reversais, que previam: aumento de três vezes do valor pago pela cessão de energia paraguaia, passando de, aproximadamente, US\$

2,8 para US\$ 8,4 por MWh. Também foi acordado, no âmbito do Mercosul, a construção de linha de transmissão de Itaipu a Assunção, a ser custeada pelo Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e por contribuições brasileiras não reembolsáveis, concluída em 2013, com impacto sobre a infraestrutura energética necessária à industrialização do país.

Em junho de 2012, o Brasil condenou o *impeachment* do presidente Lugo, ao considerá-lo “rito sumário”, no qual o presidente teve o direito à ampla defesa e ao contraditório negado pelo Parlamento paraguaio. Em seguida, o Paraguai foi suspenso do Mercosul, em 29 de junho de 2012, ao abrigo legal do Protocolo de Ushuaia, de 1998, no entendimento de que houve ruptura da ordem democrática no país. Não houve, no entanto, por parte do Brasil e dos demais Estados do Mercosul, o rompimento de relações econômico-comerciais ou a paralisação de projetos de cooperação em andamento. O acontecimento não deixou, contudo, de reabrir “feridas históricas” e realimentar antigos estereótipos, como, por exemplo, o imperialismo brasileiro, imagens que não contribuem em nada para o aprofundamento do relacionamento bilateral e regional.

Em abril de 2013, o empresário Horacio Cartes venceu as eleições, promovendo a volta do Partido Colorado ao poder, depois de intervalo de cinco anos, que interrompeu seis décadas de hegemonia. O período foi marcado pela expansão dos investimentos brasileiros no Paraguai, à esteira da determinação do presidente Cartes de modificar a imagem do Paraguai e de atrair inversões estrangeiras. Nesse contexto, em novembro de 2013, o SENAI do Paraná e o Serviço Nacional de Promoção Profissional do Paraguai assinaram protocolo de intenções, com o objetivo, entre outros, de promover a melhoria da educação profissional e tecnológica e a prestação de serviços tecnológicos e de inovação. Em 2014, o presidente Cartes recebeu, em Assunção, missão

da Confederação Nacional da Indústria (CNI) com cerca de 180 empresários brasileiros e apresentou as oportunidades de investimento em seu país, sobretudo no setor de *maquillas*.

Finalmente, em 2017, foi criado o Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica Brasil-Paraguai, cuja primeira reunião ocorreu em setembro daquele ano. Na ocasião, foram assinados projetos em áreas como produção de melado, silvicultura, capacitação de instituições de controle de produtos elétricos e metrologia legal, todos já iniciados.

A chegada de Mario Abdo Benítez ao poder, em 2018, não implicou grandes discontinuidades na política externa de seu antecessor. No âmbito bilateral, a mudança mais relevante teria sido a nova atenção conferida ao combate a crimes transnacionais, além da tradicional agenda de integração física. O presidente Benítez considera o combate ao crime organizado fundamental para que o Paraguai possa atrair mais investimentos. Assim, em novembro de 2018, apresentou ao Congresso paraguaio pacote de medidas legislativas contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo e do crime organizado. Atualmente, a agenda bilateral de combate a ilícitos transnacionais representa um dos pontos centrais da agenda bilateral, com resultados positivos.

No tocante à integração física, em dezembro de 2018 foi assinado, em Foz do Iguaçu, com a presença dos presidentes Michel Temer e Benítez, a Declaração Presidencial Conjunta Brasil-Paraguai sobre Integração Física com o registro do compromisso para a construção de duas pontes internacionais, a serem custeadas por Itaipu. A primeira seria sobre o rio Paraná, entre Foz do Iguaçu e Presidente Franco, e a segunda, sobre o rio Paraguai, entre Porto Murtinho e Carmelo Peralta.

As obras da segunda ponte sobre o rio Paraná, custeadas pela margem brasileira de Itaipu, iniciaram-se em agosto de 2019 e deverão ser concluídas no primeiro semestre de 2023. O acordo para a construção da ponte sobre o rio Paraguai foi assinado em junho de 2016 e promulgado pelos dois países em 2018. Em dezembro de 2019, foram aprovados os termos de referência para a licitação dos estudos preliminares necessários para viabilizar a obra, que será realizada pela margem paraguaia de Itaipu. O Paraguai tem interesse, também, na construção de ponte inter-

nacional sobre o rio Apa, entre as cidades de San Lázaro e Ingazeira (Porto Murtinho), cujo acordo bilateral foi assinado em 2018, em Assunção. A obra deverá ser custeada integralmente pelo governo paraguaio e permitirá o escoamento de produtos do Mato Grosso do Sul por meio do porto fluvial paraguaio de Concepción.

Na área energética, vale registrar a crise desatada com a divulgação da ata bilateral, de maio de 2019, sobre a contratação de potência de Itaipu, a qual quase ensejou juízo político duplo contra o presidente Benítez, que havia realizado visita ao Brasil dois meses antes, e seu vice. O objetivo da ata era definir o aumento gradual do volume de potência contratada pela companhia estatal ANDE e, assim, amenizar o impacto do pagamento da energia pela empresa guarani. A ata previa evolução gradual do consumo paraguaio, dos 1.270 MW médios para 1.534 MW em 2020, até chegar a 1.924 MW em 2022. O documento foi anulado, de comum acordo entre os dois países, em agosto de 2019.

A normalização da situação deveu-se, em parte, à pronta aceitação pelo Brasil da decisão paraguaia de cancelar a referida ata e ao acolhimento da solicitação paraguaia de levar, novamente, as negociações às instâncias técnicas. A crise, que provocou a renúncia do ministro de Relações Exteriores do Paraguai, Luis Alberto Castiglioni, e do embaixador daquele país no Brasil, Hugo Saguier, não prejudicou o relacionamento bilateral. Atualmente, os dois Estados preparam-se, internamente, para as negociações, previstas para 2023, da revisão do anexo financeiro ao Tratado de Itaipu (Anexo C), que regula as bases financeiras e de prestação dos serviços da entidade⁸.

No âmbito ministerial, vale registro da troca de visitas recentes de chanceleres. Em setembro de 2019, o então ministro das Relações Exteriores do Paraguai, Antonio Rivas Palacios, visitou Brasília em agenda que tratou, sobretudo, de temas de integração física e cooperação em segurança. Em fevereiro de 2020, o então chanceler brasileiro, Ernesto Araújo, realizou visita a Assunção, ocasião em que deu seguimento aos temas de integração física e buscou aprofundar a denominada “agenda de prosperidade compartilhada” entre os dois países. Também foram discutidas as relações econômicas bilaterais, as perspectivas para a

8 O Anexo C determina que as disposições contidas no documento serão revistas após 50 anos a partir da entrada em vigor do Tratado, o que ocorrerá em agosto de 2023, quando a dívida da empresa estará integralmente quitada.

negociação do Anexo C do Tratado de Itaipu e a cooperação para o combate ao crime organizado transnacional.

Em fevereiro de 2020, o Brasil e o Paraguai assinaram o Acordo de Complementação Econômica nº 74 (ACE-74) e o Primeiro Protocolo Adicional ao ACE-74, também conhecido como Acordo Automotivo entre Brasil e Paraguai, o qual trará maior estabilidade, segurança jurídica e previsibilidade para os investimentos e o comércio bilateral de produtos do setor. O acordo terá vigência por prazo indeterminado ou até a adequação do setor automotivo ao regime geral do Mercosul.

A assinatura do acordo representou marco importante no relacionamento bilateral e contribuirá para a adequação do setor automotivo à união aduaneira do Mercosul. O comércio de produtos automotivos entre o Brasil e o Paraguai tem crescido consideravelmente, na última década, mormente em função das exportações brasileiras de veículos e das importações brasileiras de autopeças.

Em setembro de 2020, o Brasil e o Paraguai assinaram ata bilateral com o objetivo de permitir a reativação parcial do comércio fronteiriço, afetado pela pandemia da Covid-19, nas cidades-gêmeas: Foz do Iguaçu (PR) - Ciudad del Este; Mundo Novo (MS) - Salto del Guairá; Ponta Porã (MS) - Pedro Juan Caballero. No mês seguinte, foi realizada a reabertura dos postos fronteiriços entre os dois países. Em 1º de dezembro de 2020, os

presidentes Bolsonaro e Benítez reuniram-se em Foz do Iguaçu, onde visitaram as obras da Ponte da Integração (entre Foz do Iguaçu e Presidente Franco) e repassaram os principais temas da agenda bilateral.

Em meio à pandemia, o Brasil doou, em 2021, testes, insumos e equipamentos médicos e hospitalares para combate à pandemia de Covid-19 e autorizou, em caráter humanitário e como gesto de solidariedade, a exportação de cerca de 780 toneladas de oxigênio medicinal para o Paraguai, atitude que repercutiu positivamente na imprensa do país vizinho. Além disso, em dezembro daquele ano, o Paraguai foi o primeiro país beneficiado por doação brasileira de imunizantes contra a Covid-19.

Em termos de visitas de alto nível, em março de 2021, o chanceler Euclides Acevedo visitou o Brasil para tratar de temas como emergência sanitária, integração fronteiriça, conectividade de banda larga, Itaipu, combate a ilícitos e cooperação em defesa, pesca e aquicultura. Em novembro, Acevedo voltou a Brasília para discutir assuntos prioritários da agenda bilateral e a missão, naquele mesmo mês, do presidente Abdo à capital brasileira. Durante a visita do chanceler paraguaio, foi assinado acordo para a criação de Comissão Binacional para a fiscalização das Contas de Itaipu. Em junho e em agosto de 2022, os presidentes Bolsonaro e Abdo voltaram a se encontrar por ocasião da inspeção das obras da Ponte da Integração.

Conclusão

O relacionamento entre o Brasil e o Paraguai observou fases distintas de evolução ao longo dos anos. Superada uma trágica guerra no Cone Sul, o Brasil soube tecer sua relação com o Paraguai por meio de inúmeros projetos de cooperação cultural, militar, energética e técnica, entre outros, de modo a contornar e a superar a influência argentina sobre o país vizinho, que teria prevalecido até a assinatura do tratado de Itaipu em 1973.

A integração econômica não foi, porém, fruto do acaso ou do interesse de agentes privados apenas. O seu aprofundamento foi fomentado graças à adoção de políticas específicas pelo governo dos dois países, como o incentivo à migração de agricultores brasileiros, a construção de Itaipu, a construção da Ponte da Amizade, a criação do Mercosul e, mais recentemente, o

desenvolvimento do regime paraguaio de *maquilas* e de outros incentivos para a atração de investimento produtivo. Esse conjunto de fatores, somado ao interesse do setor privado brasileiro pelo país guarani, colaborou para a intensificação da integração econômica bilateral, permitindo ao Brasil figurar, hoje, como o principal parceiro comercial do Paraguai, quando, nos anos 1960, não estava nem entre os dez primeiros.

Além disso, a expansão da integração física entre os dois Estados teve relevância ímpar no aprofundamento da parceria bilateral. Verificou-se, igualmente, a contribuição da imigração brasileira para o desenvolvimento da agropecuária no país vizinho. Mais recentemente, os dois países caminham para o aprofundamento maior de suas relações, inclusive no setor produtivo e, sobretudo, no contexto da assinatura recente

do acordo automotivo bilateral. Esses temas continuam bastante atuais na agenda bilateral, com desdobramentos importantes sobre as relações econômicas e contribuição inequívoca para

a parceria entre os dois países, o que representa benefício mútuo para ambas as partes e deve seguir recebendo atenção prioritária tanto do Brasil quanto do Paraguai.

Referências

ARAÚJO, Ernesto. A assinatura ontem do Acordo de Complementação Econômica Brasil-Paraguai começa a consolidar a agenda de prosperidade compartilhada [Brasil-Paraguai] de que tratei na semana passada em Assunção c/o Chanceler Antonio Rivas. (Na ocasião tive a honra de receber a Ordem do Mérito do Paraguai). Brasil, 13 fev. 2020. Twitter: @ernestofaraujo. Disponível em: <<https://twitter.com/ernestofaraujo/status/1227768223791304705>>. Acesso em: 14 nov. 2020.

BARBOSA, Mario Gibson. *Na diplomacia o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1992.

BORGES, Ricardo. *Colonização do leste paraguaio: a participação do agricultor brasileiro*. Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco, 1990 (tese do XX Curso de Altos Estudos).

CARDOSO, Guilherme. *A energia dos vizinhos: uma análise da política externa do governo Lula na "nacionalização" do gás boliviano e nas alterações do Tratado de Itaipu*. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2010 (dissertação de mestrado em Relações Internacionais).

CASTRO, Antonio José Rezende de. *A independência do Paraguai como resultado da ação diplomática brasileira: 1869-1876*. Consequências para o relacionamento bilateral. Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco, 1996 (tese do XXXIII Curso de Altos Estudos).

CHEDID, Daniele Reiter. *Aproximação Brasil-Paraguai: a missão*. Universidade Federal da Grande Dourados, Faculdade de Ciências Humanas, 2010 (dissertação de mestrado em História).

CHIAVENATO, Julio José. *Stroessner: retrato de uma ditadura*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1980.

DORATIOTO, Francisco. *Maldita guerra: nova história da Guerra do Paraguai*. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

DORATIOTO, Francisco. *Mediterraneidade e política externa: o caso paraguaio*. In: ALMEIDA, Jaime de (Org.). *Caminhos da história da América no Brasil: tendências e contornos de um campo historiográfico*. Brasília: ANPHLAC, 1998, p. 473-489.

DORATIOTO, Francisco. Paraguai: mediterraneidade e política externa até 1989. *Monções – Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 4, n. 7, p. 191-210, 2015.

DORATIOTO, Francisco. *Relações Brasil-Paraguai: afastamentos, tensões e reaproximações (1889-1954)*. Brasília: FUNAG, 2012.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. *As possibilidades e os limites do "realismo periférico": a política externa do Paraguai de 1954 a 1989, 2011* (trabalho apresentado no III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais [s.l.]).

ESPÓSITO NETO, Tomaz. *Itaipu e as relações brasileiro-paraguaias de 1962 a 1979: fronteira, energia e poder*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Faculdade de Ciências Sociais, 2012 (tese de doutorado em Ciências Sociais).

GAUCH, Glaucia Silveira. *Paraguai: a crise de um modelo em transição e suas implicações no relacionamento com o Brasil*. Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco, 2002 (tese do XLIV Curso de Altos Estudos).

HIRST, Monica. *As relações Brasil-Paraguai: baixos incentivos no *latu e strictu sensu**. *Política externa*, v. 14, n. 3, p. 11-21, 2005-2006.

LAFER, Celso. *Descaminhos do Mercosul a suspensão da participação do Paraguai e a incorporação da Venezuela: uma avaliação crítica da posição brasileira*. *Política Externa*, v. 21, n. 3, p. 19-27, 2013.

LAINO, Domingo. *Paraguai: fronteiras e penetração brasileira*. São Paulo: Global, 1979.

LEWIS, Paul. *Paraguay under Stroessner*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1980.

MORAES, Ceres. Interesse e colaboração do Brasil e dos Estados Unidos com a ditadura de Stroessner (1954-63). *Diálogos*, v. 11, n. 1/2, p. 55-80, 2007.

PALMEIRO, Joaquim. *A política externa brasileira e o conflito paraguaio-boliviano (Guerra do Chaco)*. Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco, 1984 (tese do VIII Curso de Altos Estudos).

PAULA, Orlando. *O Paraguai na agenda externa brasileira e a temática de Itaipu: 2003-2010*. UNESP, UNICAMP e PUC São Paulo, Programa Santiago Dantas, 2014 (dissertação de mestrado em Relações Internacionais).

RODER, Ariane. *A agenda externa brasileira em face dos ilícitos transnacionais: o contrabando na fronteira entre Brasil e Paraguai*. Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2005 (dissertação de mestrado em Ciência Política).

SCARAMUSSA, Giovana. *A internacionalização do Banco do Brasil: produtos e serviços financeiros do Brasil para o mundo*. Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, 2010 (dissertação de mestrado em Administração).

SILVA, André; RODRIGUES, Kamila. As relações Brasil-Paraguai com a ascensão de Fernando Lugo. *Conjuntura Austral*, v. 1, n. 1, p. 13-18, 2010.

SILVA, Ronaldo. *Brasil-Paraguai: marcos da política pragmática na reaproximação bilateral, 1954-1973*. Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2006 (dissertação de mestrado em Relações Internacionais).

SOUCHAUD, Sylvain. A visão do Paraguai no Brasil. *Contexto Internacional*, v. 33, n. 1, p. 131-153, 2011.

YEGROS, Ricardo; BREZZO, Liliana. *História das relações internacionais do Paraguai (1864-1870)*. Brasília: FUNAG, 2013.

ZAMBRANO, Léila. *De brasileiros a “brasiguaios”*: a emigração brasileira para o Paraguai a partir dos anos 1970. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009 (tese de doutorado em Ciências Sociais).

O COMITÊ DE AGRICULTURA (COA) DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC) E A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA

Leonardo Rocha Bento¹

Diego Fernandes Alfieri²

Resumo

À luz da celebração da 100ª reunião do Comitê de Agricultura (CoA) da Organização Mundial do Comércio (OMC), em março de 2022, o presente artigo revisa o processo de formação, o funcionamento e o progressivo adensamento temático da instância de monitoramento dos compromissos agrícolas assumidos na OMC. Destaca a crescente participação do Brasil, que está entre os dez participantes mais ativos, e apresenta breve panorama dos principais temas de interesse recente brasileiro suscitados no CoA.

1 Segundo-Secretário, lotado entre 2019 e janeiro de 2023 no Setor do Agronegócio da Missão Permanente do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio e, desde fevereiro de 2023, na Embaixada do Brasil em Bogotá.

2 Segundo-Secretário, lotado entre 2018 e 2022 na Divisão de Política Agrícola do Ministério das Relações Exteriores e, desde janeiro de 2023, no Setor do Agronegócio da Missão Permanente do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio.

Introdução

Em 15 e 16 de março de 2022, foi realizada a 100ª reunião regular do Comitê de Agricultura (CoA) da Organização Mundial do Comércio (OMC), seguida, em 17 de março, por evento de comemoração. Trata-se do primeiro comitê subordinado ao Conselho de Comércio de Bens (CTG)³ a atingir essa marca emblemática nos 27 anos da organização, o que oferece ensejo para avaliação sobre a sua atuação, bem como para a participação brasileira.

Avançaria muito no escopo proposto para este artigo a avaliação do processo negociador que culminou no Acordo sobre Agricultura (AoA) da OMC, o qual cria o CoA. Basta lembrar que reduções tarifárias para produtos agrícolas e o tratamento específico de subsídios, seja à produção seja à exportação agrícola, não constaram do GATT até a Rodada Uruguai⁴. Em 1982, o interesse de lançar-se nova rodada, sucessora de Tóquio, fracassou em razão de desentendimentos sobre agricultura. Em agosto de 1986, pouco antes do lançamento da Rodada Uruguai, formou-se o Grupo de Cairns, agrupamento de países agro-exportadores interessados na liberalização do comércio de produtos agrícolas, entre eles o Brasil. Em setembro de 1986, no lançamento da Rodada Uruguai, em Punta del Este, esses países conseguiram obter o mandato para a reforma do comércio agrícola. Durante aquela rodada, estabeleceu-se o Grupo Negociador sobre Agricultura (NG5). A expectativa de que a rodada fosse encerrada em 1990 foi frustrada novamente em razão das tratativas agrícolas. As negociações para acordo multilateral na matéria apenas se aceleraram após novembro de 1992, quando os Estados Unidos e a Comunidade Europeia chegam a entendimento na questão de subsídios, no que foi conhecido como "Acordo de Blair House". No ano seguinte, juntamente com Canadá e Japão, anunciam progresso em questões tarifárias. Em abril de 1994, o AoA é assinado como parte do pacote de resultados

da Rodada Uruguai. Ele entra em vigor em 1º de janeiro de 1995. É, assim como o GATT 1994, juridicamente parte do Anexo 1A (Multilateral Agreements on Trade in Goods) da Ata Final que Incorpora os Resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT (Final Act embodying the results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations) da Rodada Uruguai, adotado em Marraquexe, em 1994, juntamente com o Acordo de Marraquexe que estabelece a Organização Mundial do Comércio (Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization).

Para o escopo do presente artigo, parece válido mencionar que o preâmbulo do Acordo de Agricultura reconheceu ser apenas passo inicial de implementação de programa de reforma nas regras da produção e do comércio agrícolas, com o objetivo de estabelecer um sistema comercial agrícola justo e orientado para o mercado. Esse programa de reforma compreendeu, naquele momento, compromissos específicos de redução das medidas de apoio e proteção nas áreas de apoio doméstico, subsídios às exportações e acesso a mercados, bem como disciplinas para a regulação desses três pilares e de restrições às exportações de produtos agrícolas, fortalecendo as regras do GATT e conferindo-lhes maior especificidade para o setor agrícola.

O próprio AoA estabeleceu, em seu Artigo 20, a continuidade do processo de reforma nas regras para o comércio multilateral agrícola, prevendo que negociações seriam iniciadas um ano antes do término do período de implementação⁵ do instrumento. Efetivamente, em 2000, conforme o prazo estipulado, deu-se início às negociações, que, desde então, ocorrem no Comitê de Agricultura em Sessão Especial (CoA-SS), estabelecido pelo Conselho Geral da OMC em fevereiro daquele ano. No ano seguinte, tornaram-se parte da Rodada Doha lançada na 4ª Conferência Ministerial, celebrada na capital do

3 Estão subordinados ao CTG comitês como o de Acesso a Mercados (CMA), de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Comitê SPS), de Barreiras Técnicas ao Comércio (Comitê TBT) e de Subsídios e de Medidas Compensatórias (CSCM).

4 O GATT estabeleceu regras sobre subsídios às exportações de produtos primários, não especificamente agrícolas, em seu Artigo XVI:3. Ademais, entre os documentos da Rodada Tóquio constam aqueles que virão a ser dois acordos plurilaterais sobre carne bovina e produtos lácteos, já não mais vigentes.

5 O artigo 1º, f do AoA definiu "período de implementação" como "o período de seis anos que se inicia no ano de 1995 (...)".

Catar. O presente artigo concentrar-se-á, porém, sobre o CoA em sua sessão regular.

Em seu Anexo 1, o AoA define a lista de produtos agrícolas cobertos.

O Comitê de Agricultura da Organização Mundial do Comércio

O CoA foi criado pelo Artigo 17 do AoA. Participam de suas reuniões todos os membros da OMC. Não raro, em razão da natureza técnica das discussões, se fazem presentes delegados vindos das capitais⁶. Está permitida a participação de países⁷ e organizações observadoras. São atualmente observadoras no CoA as seguintes organizações: Conselho Internacional de Grãos (IGC), Fundo Monetário Internacional (FMI), Instituto Interamericano para Cooperação em Agricultura (IICA), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e o Banco Mundial (BM).

A presidência do CoA é exercida por delegado escolhido por consenso de todos os membros. De acordo com as regras vigentes, o presidente deve ser representante de membro que esteja em dia com suas contribuições ao orçamento da OMC. Não é necessário que o representante seja chefe de delegação, mas deve integrar sua delegação em Genebra. A nomeação de não residentes é autorizada em caráter excepcional. Como regra geral, o mandato tem a duração de um ano, com a possibilidade de recondução, caso seja do interesse para o funcionamento eficiente do CoA. Deve-se respeitar equilíbrio entre os membros na designação do presidente⁸. Na prática, busca-se seguir rodízio de representação geográfica entre delegados dos quatro grupos regionais informais (desenvolvidos; África; Ásia e Pacífico; América Latina e Caribe). O diplomata brasileiro Guilherme

Bayer atuou como presidente do CoA em 2013-2014. As funções do presidente do CoA têm natureza limitada, mas seus esforços são especialmente úteis na realização de consultas bilaterais ou em pequenos grupos e na convocação de reuniões informais da instância, com o objetivo de tentar promover o consenso sobre determinado assunto da agenda.

A primeira reunião regular do CoA foi realizada em março de 1995, na sequência de Decisão do Conselho Geral (WT/L/43), de 31 de janeiro do mesmo ano, que constituiu seus termos de referência e ratificou seu mandato para “monitorar a implementação do Acordo de Agricultura” (“the Committee on Agriculture shall oversee the implementation of the Agreement on Agriculture”, tradução nossa) e para “possibilitar aos membros oportunidade de realizar consultas sobre qualquer matéria relativa à implementação das disposições do Acordo” (“the Committee shall afford Members the opportunity of consulting on any matter relating to the implementation of the provisions of the Agreement”, tradução nossa). Em sua primeira reunião, o CoA adotou suas regras de organização e procedimentos de trabalho, pelo documento G/AG/1⁹.

Esse documento estabeleceu que o CoA deveria reunir-se em intervalos regulares para revisar o progresso na implementação do programa de reforma da Rodada Uruguai, conforme os Artigos 18.1 e 18.2 do AoA, isto é, “com base nas notificações apresentadas pelos membros” (“on the basis of notifications submitted by Members”, tradução nossa) e “com base na documentação que se solicite ao Secretariado da OMC preparar,

6 A realização de reuniões no formato virtual ou híbrido, a partir da eclosão da pandemia de COVID-19, permitiu a ampliação da participação de delegados das capitais, que não mais necessitam deslocar-se a Genebra para acompanhar os encontros.

7 Em linha com as Guidelines for Observer Status for Governments in the WTO, adotadas pelo Conselho Geral, em 1995.

8 As primeiras regras para a designação dos presidentes dos órgãos da OMC foram aprovadas pelo Conselho Geral em janeiro de 1995 e estão contidas no documento WT/L/31. As atuais regras foram adotadas em dezembro de 2002 e estão no documento WT/L/510. Atualmente, em razão de impasses nas designações para algumas instâncias, discute-se, no Conselho Geral, a atualização dessas regras.

9 Regras de procedimento complementares foram adotadas pelo CTG em 1996, baseadas naquelas aplicáveis ao Conselho Geral (WT/L/28 e WT/LT/161), e constam do G/L/142.

com vistas a facilitar o processo de revisão" ("on the basis of such documentation as the Secretariat may be requested to prepare in order to facilitate the review process", tradução nossa). A referência a encontros periódicos é complementada pela previsão de reuniões regulares nos meses de março, setembro e novembro, com a possibilidade de reuniões especiais a pedido de um membro, em caso de matéria de importância significativa ou urgente.

O mesmo documento definiu, ainda, que a agenda das reuniões regulares do CoA seria composta de duas partes: a primeira, relativa às questões do processo de revisão; e a segunda, relativa a questões que estejam sob consideração do Comitê, assim como os relatórios que o CoA deveria elevar a outras instâncias.

Quanto à primeira parte, as regras estabelecidas em 1995 já preveem que as questões que um membro desejar inquirir a outro com base nas notificações apresentadas devem ser enunciadas com antecedência, no mais tardar um dia antes do encontro. Atualmente, os membros devem apresentar suas perguntas com 14 dias de antecedência, as quais são compiladas e circuladas publicamente. Já em 1995, também se estabeleceu a prática de que as notificações apresentadas depois da circulação da convocatória da reunião seriam consideradas como item distinto da agenda e deveriam ser devidamente apreciadas na reunião seguinte, o que ocorre

até hoje, assim como a permissão para que um membro possa pedir a reapreciação de notificação já discutida em reunião anterior. Também na primeira parte da agenda seriam consideradas as contranotificações apresentadas pelos membros com base no Artigo 18.7 do AoA¹⁰ e as questões relevantes à implementação dos compromissos em agricultura assumidos no âmbito do programa de reforma, conforme o Artigo 18.6 do AoA¹¹.

Quanto à segunda parte da reunião, as regras de 1995 já previram a realização das consultas anuais sob o Artigo 18.5 do AoA, relativo à participação dos membros "no crescimento normal do comércio mundial de produtos agrícolas"¹², durante os encontros de novembro, o que perdura, com poucas exceções, até hoje; e a possibilidade de que, em qualquer das reuniões¹³, sejam suscitadas questões relacionadas à Decisão sobre Medidas Relativas a Possíveis Efeitos Negativos do Programa de Reforma sobre Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDRs) e Países em Desenvolvimento Importadores Líquidos de Alimentos (NFIDCs)¹⁴, adotada em Marraquexe, em 1994, e mencionada no Artigo 16 do AoA. A ata ainda trata do status de observador de Organizações Internacionais (OIs) e traz a indicação da data da reunião seguinte.

Na segunda reunião do CoA, em junho de 1995, adotou-se o documento G/AG/2, que estabelece os requisitos e os formatos de notificação sob o Artigo 18.2 e outros pontos relevantes do

10 A primeira contranotificação ao CoA só foi apresentada em 2018, Estados Unidos contra a Índia, em relação aos gastos de sustentação de preços para arroz e trigo (G/AG/W/174). Ainda naquele ano Estados Unidos e Austrália apresentariam duas novas contranotificações à Índia, relativas, respectivamente, a apoio ao algodão (G/AG/W/188) e ao açúcar (G/AG/W/189). Até o início de 2022, nenhuma outra contranotificação foi apresentada ao CoA. A utilização do ponto de agenda do CoA relativo a contranotificações, entretanto, é mais antiga: já na quinta reunião do Comitê, em março de 1996, o Brasil recebeu questionamentos do Canadá sobre compromissos relativos às suas TRQs de trigo e de maçã e peras.

11 Quanto a esse último caso, as regras de 1995 indicam que o membro teria 30 dias para responder aos questionamentos apresentados, mas, na prática, costuma-se respondê-los durante a reunião. Atualmente, as respostas devem ser dadas oralmente e carregadas, por escrito, no Agriculture Information Management System (Ag-IMS), sistema que compila, publicamente, todas as notificações e questões apresentadas desde 1995. Sob o Artigo 18.6, não apenas questões são historicamente apresentadas durante o CoA. Já houve apresentação de documentos pelo Secretariado e pelos membros.

12 Como documento de base para as consultas, o Secretariado publica periodicamente atualização da série G/AG/W/32 Members Participation in the Normal Growth of World Trade in Agricultural Products – Article 18.5 of the Agreement on Agriculture.

13 Atualmente, há exame anual, no CoA, da implementação da Decisão. Desde 1999, o Secretariado elabora documento de base para o exame, como parte da série G/AG/W/42. A Decisão é submetida ainda a exame da Conferência Ministerial.

14 Os PMDRs são aqueles designados como tais pelas Nações Unidas. Atualmente, dos 46 PMDRs reconhecidos pela ONU, 35 são membros da OMC. A lista de membros considerados NFIDCs foi adotada pelo CoA em 1996, como G/AG/5, e é revisada periodicamente. Atualmente, inclui todos os PMDRs reconhecidos pelas Nações Unidas e outros 32 membros da OMC, entre eles o Egito, o Paquistão e a Venezuela.

AoA¹⁵. Tais requisitos (inclusive a frequência) e formatos de notificação, que compreendem acesso a mercados, apoio doméstico, subsídios às exportações, restrições às exportações e o seguimento da Decisão de Marraquexe sobre PMDRs e NFIDCs, vigoram até hoje.

Note-se que a segunda reunião regular do CoA foi realizada em junho, o que não condisse

com a previsão, no G/AG/1, de reuniões regulares nos meses de março, setembro e novembro. Desde sua criação, o CoA costuma reunir-se quatro vezes por ano¹⁶, nos quatro meses supramencionados. A Tabela abaixo indica o número de reuniões por ano entre 1995 e 2021:

Tabela 1 – Reuniões regulares do CoA por ano

Ano	Número de reuniões regulares
1995	4
1996	5 ¹⁷
1997	4
1998	4
1999	4
2000	4
2001	4
2002	4
2003	4
2004	4
2005	3
2006	3
2007	3
2008	3
2009	4
2010	3
2011	4 ¹⁸

15 Com base em trabalho preparatório realizado pelo Informal Contact Group on Agriculture a partir de junho de 1994, vide documento PC/IPL/12.

16 A exceção pode estar relacionada, por exemplo, à celebração de Conferência Ministerial em novembro ou dezembro do ano em questão, o que conduz à não realização do CoA de novembro. Isso ocorreu em 2005, 2013, 2015, 2017 e 2021.

17 Reunião especial realizada em intervalos entre 24 de outubro e 6 de novembro daquele ano posteriormente foi considerada a 8ª reunião regular do CoA. Por esse motivo, contabilizam-se excepcionalmente cinco encontros regulares em 1996.

18 Em 2011 foi realizada reunião especial do CoA, em sessão regular, solicitada pelos NFIDCs e convocada de maneira urgente, para discussão da proposta de Declaração Ministerial *WTO Future Work Programme to Mitigate the Impact of the Food Market Prices and Volatility on LDCs and NFIDCs*, para posterior conside-

Ano	Número de reuniões regulares
2012	4
2013	3
2014	4
2015	3
2016	4
2017	3
2018	4
2019	3
2020	4 ¹⁹
2021	3

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do Secretariado da Organização Mundial do Comércio.²⁰

As reuniões regulares do CoA costumam ser precedidas de encontros informais, dos quais não participam observadores e onde são discutidas questões variadas que demandam ou não deliberações dos membros, como revisões de decisões ministeriais sobre agricultura e sugestões para o aprimoramento das funções do Comitê. Não raro são igualmente realizados, à margem de reuniões regulares do CoA, eventos paralelos temáticos, assim como sessões de capacitação e de assistência técnica em temas de interesse do Comitê, como notificações.

Desde sua criação, as atribuições do CoA expandiram-se em razão de decisões ministeriais posteriores. Essas atribuições incluem todas

as matérias agrícolas constantes da Decisão Ministerial de Doha, de 2001, no que diz respeito aos aspectos de implementação²¹; a implementação da Decisão de Bali sobre Administração de Quotas-Tarifárias (TRQs), de 2013; as informações transmitidas como parte dos requisitos de transparência da Decisão de Bali sobre Estoques Públicos para Fins de Segurança Alimentar, também de 2013; e a implementação da Decisão de Nairóbi sobre Competição nas Exportações, de 2015. Como indicado no parágrafo anterior, os exercícios de revisão trienal das Decisões de Bali sobre TRQs²² e de Nairóbi sobre Competição nas Exportações são realizados no âmbito do CoA. É igualmente na instância que são realizadas as

ração da Conferência Ministerial. A reunião não é contabilizada como reunião regular, mas não deve ser confundida com encontro do Comitê de Agricultura em Sessão Especial (CoA-SS).

19 Em 2020, pela segunda vez desde sua criação (a primeira foi em 2011, vide nota anterior), o CoA foi convocado para reunião regular especial em razão de urgência. Tratou-se de encontro realizado em junho e focado nas discussões a respeito do impacto da COVID-19 sobre a agricultura. Posteriormente a reunião passou a ser contabilizada entre as regulares (como 94^a, mesmo tendo ocorrido antes da 93^a, celebrada em julho do mesmo ano).

20 As atas das reuniões foram elaboradas pelo Secretariado da OMC e estão disponíveis na série G/AG/R.

21 Tratados nos documentos G/AG/16 e seu adendo. Os aspectos relacionados ao pilar negociador são atribuições do CoA-SS.

22 A Decisão prevê que sua revisão começaria no mais tardar em quatro anos após sua adoção. A revisão foi encerrada em 2019, com a adoção pelo Conselho Geral das recomendações constantes no G/AG/29, tendo sido estabelecido procedimento de revisão trienal a partir de então.



O Comitê de Agricultura é frequentemente apontado, por delegados em Genebra, como uma das instâncias técnicas de melhor funcionamento na OMC. Um dos argumentos para essa avaliação positiva do Comitê está justamente em sua habilidade de funcionar como canal para o tratamento de questões agrícolas de interesse dos membros, esclarecendo aspectos das políticas agrícolas e potencialmente promovendo alterações de comportamento, o que permite a resolução de controvérsias antes que seja necessário escalá-las para um contencioso na OMC.



sessões dedicadas anuais sobre competição nas exportações, estabelecidas em 2013²³.

A agenda da instância preserva, ainda hoje, as linhas gerais estabelecidas em 1995. Na primeira parte, incluiu-se o tratamento das questões ainda não respondidas e das notificações pendentes. Na segunda parte, incluiu-se regularmente a designação dos *Chairs* da instância, os relatos de reuniões informais, outros assuntos (como anúncios de atividades de assistência técnica do Secretariado), bem como aspectos de implementação de dispositivos do próprio AoA e de

decisões do Conselho Geral²⁴ ou da Conferência Ministerial que versaram sobre agricultura. Nos primeiros anos, usualmente se pautou no CoA a eventual duplicidade entre os requisitos de notificação de subsídios sob o AoA e o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias. Após a acessão da China, o CoA debruçou-se sobre a revisão dos compromissos assumidos pelo país asiático em matéria de agricultura, em linha com mandato da Decisão aprovada como documento WT/L/432. Atualmente, na segunda parte da agenda, para além do tratamento das novas atribuições derivadas de decisões ministeriais, acordou-se, em 2020, por proposta do Brasil, a inclusão de ponto de agenda permanente no CoA intitulado COVID-19 and Agriculture²⁵. Desde então, alguns membros, entre eles o Brasil, apresentaram as medidas agrícolas que tomaram em resposta aos efeitos da pandemia, assim como organizações internacionais observadoras têm circulado documentos sobre os impactos da COVID-19 nas suas áreas de atuação²⁶.

O Comitê de Agricultura é frequentemente apontado, por delegados em Genebra, como uma das instâncias técnicas de melhor funcionamento na OMC. Um dos argumentos para essa avaliação positiva do Comitê está justamente em sua habilidade de funcionar como canal para o tratamento de questões agrícolas de interesse dos membros, esclarecendo aspectos das políticas agrícolas e potencialmente promovendo alterações de comportamento, o que permite a resolução de controvérsias antes que seja necessário escalá-las para um contencioso na OMC. Trata-se, portanto, de benefício análogo aos dos procedimentos de "Preocupações Comerciais Específicas" (PCEs) dos Comitês SPS e TBT, mas sem despertar tantas suscetibilidades políticas²⁷.

23 Para as quais os membros devem preencher questionário (ECQ) previsto na Decisão de Nairóbi e para as quais o Secretariado elabora documento de base da série G/AG/W/125.

24 A implementação do Artigo 10.2 do AoA e a Decisão de 15 de dezembro de 2000, circulada como WT/L/384, que continha seção sobre implementação de compromissos relativos a TRQs e à Decisão sobre os NFIDCs, foram tratadas por alguns anos na primeira parte da agenda, até que o Comitê passou a prever pontos de agenda intitulados "Implementation-related issues" e "Implementation of Ministerial outcomes", na segunda parte.

25 Conforme G/AG/R/94 (ponto 1.31) e G/AG/R/94/Add.1.

26 Para mais detalhes, ver BENTO & ALFIERI (2021).

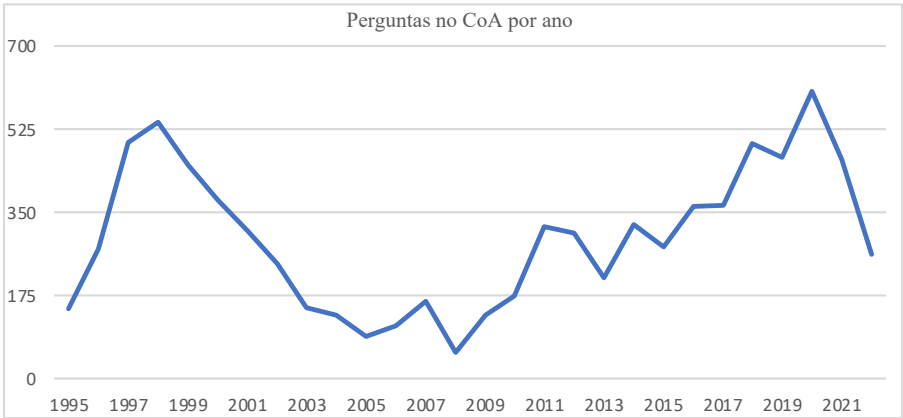
27 Diversas razões poderiam ser elencadas para indicar a menor sensibilidade provocada pela apresentação de perguntas no CoA, desde a nomenclatura ("perguntas" em vez de "preocupações comerciais específicas") até o teor usualmente com menor detalhamento técnico dos questionamentos suscitados. O caráter menos técnico contribui, ademais, para número maior de perguntas no CoA se comparado ao de PCEs naqueles Comitês. Não se pode omitir, entretanto, que uma PCE costuma ser reapresentada por sucessivas vezes na agenda, enquanto as perguntas do CoA não costumam ser repetidas para encontros seguintes.

Desde 1995, foram analisadas cerca de 5,5 mil notificações dos membros e foram realizadas cerca de 8 mil perguntas²⁸. Nos últimos anos, tem havido sensível incremento do engajamento das delegações tanto em notificações quanto em perguntas e respostas. Desde 2018, foram apresentadas mais de 250 notificações anualmente, com pico de quase 450 em 2019. Se, até 2012, o número de perguntas não chegava a 50 por reunião em média, em 2018, superou-se a marca de 165 perguntas em média. A 100ª reunião do CoA mostrou-se particularmente auspiciosa nesse aspecto, com 262 perguntas.

O Gráfico 1 demonstra que, após crescimento nos anos iniciais, houve sensível queda nos números de perguntas, mantendo-se patamar anual abaixo de 200 a partir de 2003, quando as negociações no âmbito da Rodada Doha começam a ganhar em intensidade, até 2010, quando perdem força. Em 2008, ano considerado chave para o fracasso das tratativas agrícolas sob Doha,

em razão especialmente dos impasses relativos ao mecanismo de salvaguarda especial, foram apenas 55 perguntas no CoA. Essas cifras podem ser explicadas pelo empenho dos delegados em Genebra e das capitais no pilar negociador naquele momento, com reflexos na alocação do tempo e do foco nas tratativas, em detrimento da função de monitoramento e transparência. Pela mesma razão, com a adoção da Decisão de Nairóbi sobre Competição nas Exportações, em 2015, último resultado multilateral agrícola até 2021, e as dificuldades em se avançar no pilar negociador, assim como, ao final da década, o impasse no pilar de solução de controvérsias, há um progressivo aumento do engajamento dos membros nas perguntas e respostas do CoA, chegando-se ao pico de 604 perguntas em 2020, o que pode ser explicado pelo contexto de adoção de medidas repentinas para fazer frente aos efeitos negativos da pandemia.

Gráfico 1 – Perguntas realizadas no CoA por ano (1995-2022²⁹)



Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do Agriculture Information Management System da OMC.

28 A título de comparação, trata-se de volume consideravelmente menor do que o de notificações ao Comitês TBT e SPS, que estão baseadas na introdução de medidas, e não em requisitos específicos derivados do monitoramento dos compromissos do AoA, como é o caso do CoA, em que cinco notificações têm periodicidade regular. Até meados de 2021, foram apresentadas mais de 42,5 mil notificações no Comitê TBT, além de 701 PCEs, das quais 57 redundaram em contenciosos. Na mesma data, haviam sido apresentadas quase 29 mil notificações ao Comitê SPS, com 525 PCEs, das quais 50 evoluíram para contenciosos.

29 Para o ano de 2022, contabilizaram-se apenas o número de perguntas realizadas na 100ª edição do CoA.

Em termos temáticos, a predominância de questões relacionadas a apoio doméstico no CoA, cerca de metade do total e muitas das quais derivadas de notificações, contribui para justificar o interesse prioritário da maioria dos membros em dar tratamento ao tema no pilar negociador de agricultura (CoA-SS). Os principais produtos objeto das questões no CoA são lácteos, frutas e vegetais, animais vivos, açúcar, carnes e cereais.

O cumprimento dos requisitos de transparência pelos membros é, ainda, um grande desafio para as atividades do CoA. No agregado dos doze tipos existentes ao CoA, há cerca de 2 mil notificações pendentes desde 1995, isto é, cerca de um quarto do total esperado. Desse total pendente, cerca de um terço é do formato DS:1, o principal do pilar de apoio doméstico, e 30% são do formato ES:1, o carro-chefe do pilar de competição nas exportações³⁰. Ainda que em menor proporção, há também um montante considerável de perguntas pendentes de respostas.

Desde 2013, estavam pendentes, antes da 100ª reunião do CoA, 150 respostas, para um universo de cerca de 3,5 mil esperadas³¹.

Entre os principais desafios para o incremento desses números está a construção de capacidades especialmente em membros em desenvolvimento, o que transcende a assistência técnica fornecida pelo Secretariado para o preenchimento das notificações e revela as dificuldades na coleta de dados doméstica e no contato interagências³². Resultado involuntário desse desafio é a participação e o engajamento concentrados em número restrito de membros, a maioria das vezes desenvolvidos, que suscitam perguntas no CoA, conforme a Tabela 2³³. Nem o progressivo desenvolvimento de ferramentas informáticas pelo Secretariado, que pretende tornar mais fácil o preenchimento das notificações e o envio de perguntas e respostas, parece estar tendo efeito positivo na diversificação dos membros que apresentam questões³⁴.

Tabela 2 – Membros com maior número de pergunta realizadas no CoA (1995-2022)³⁵

Posição	Membro	Perguntas
1	Estados Unidos	2141
2	Austrália	1719
3	Canadá	1440
4	Nova Zelândia	1163

30 Conforme os documentos da série G/AG/GEN/86, elaborados pelo Secretariado.

31 Conforme os documentos da série G/AG/204, elaboradas pelo Secretariado. A observação numérica mascara a quantidade não desprezível de respostas interlocutórias ou incompletas.

32 O Instituto Interamericano de Cooperação em Agricultura (IICA) elaborou, em 2020, interessante estudo com base em consultas aos seus países-membros, entre eles o Brasil, a respeito de suas dificuldades no cumprimento de suas obrigações em agricultura na OMC e sua participação no CoA, intitulado "Retos y oportunidades en la participación de los países miembros del IICA en el sistema multilateral del comercio: el caso del Comité de Agricultura de la OMC".

33 Cinco membros, todos desenvolvidos, concentraram mais de dois terços das perguntas totais e fizeram, cada um, mais de mil perguntas no CoA entre 1995 e 2001, contabilizando-se os copatrocinios. Seis membros, incluindo dois em desenvolvimento, responderam por mais de 50% das perguntas recebidas no CoA no mesmo período.

34 Em 1995, 14 membros apresentaram perguntas no CoA, número que sofreu pequena redução na média para os anos seguintes. Em 2008, por exemplo, apenas 8 membros apresentaram questões. Em 2018, ano que registrou o recorde de perguntas recebidas, 16 membros apresentaram questões. Em 2021, o número caiu para 15.

35 Incluindo perguntas copatrocinadas/apresentadas por mais de um membro.

Posição	Membro	Perguntas
5	União Europeia ³⁶	1106
6	Japão	409
7	Brasil	262
8	Argentina	254
9	Índia	193
10	Tailândia	142

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do Agriculture Information Management System da OMC.

Ainda que mais diversificada, a lista de membros que recebem mais perguntas também demonstra certa concentração, conforme a Tabela 3.

Tabela 3 – Membros com maior número de perguntas recebidas no CoA (1995-2022)

Posição	Membro	Perguntas
1	União Europeia ³⁷	1463
2	Índia	727
3	Estados Unidos	718
4	Canadá	552
5	China ³⁸	358
6	Japão	306
7	Brasil	252
8	Suíça	236
9	Turquia	231
10	Tailândia	208

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do Agriculture Information Management System da OMC.

No agregado, seis membros desenvolvidos, inclusive os cinco primeiros, estão entre os dez participantes mais ativos da sessão de perguntas e respostas do CoA desde sua criação, conforme a Tabela 4.

36 Agregando-se as perguntas realizadas pelos países europeus que ingressaram na União Europeia após 1995 e também pelo Reino Unido durante todo o período.

37 Agregando-se as perguntas recebidas pelos países europeus que ingressaram na União Europeia após 1995 e também o Reino Unido durante todo o período.

38 Recorde-se que a China só aceitou à OMC em 2001.

Tabela 4 – Membros com maior número de perguntas realizadas e recebidas no CoA (1995-2022)³⁹

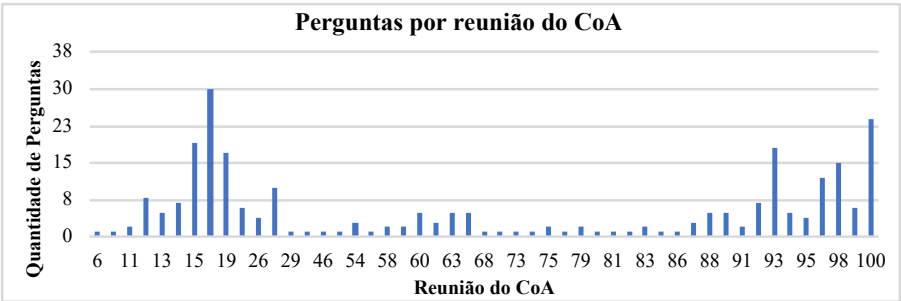
Posição	Membro	Perguntas
1	EUA	2859
2	União Europeia ⁴⁰	2569
3	Canadá	1992
4	Austrália	1869
5	Nova Zelândia	1211
6	Índia	920
7	Japão	715
8	Brasil	514
9	China ⁴¹	402
10	Tailândia	350

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do Agriculture Information Management System da OMC.

O Brasil no CoA

Ao longo das 100 primeiras reuniões do CoA, o Brasil apresentou 262 perguntas. Trata-se do país em desenvolvimento com participação mais ativa no CoA, quando aferida pelo número de perguntas feitas. Não se tratou, porém, de atuação constante ao longo dos últimos 27 anos, pois o país apresentou perguntas em apenas 49 das reuniões, conforme o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Perguntas feitas pelo Brasil por reunião do CoA



Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do Agriculture Information Management System da OMC.

³⁹ Incluindo perguntas copatrocinadas/apresentadas por mais de um membro.

⁴⁰ Vide as duas notas anteriores sobre a União Europeia.

⁴¹ Recorde-se que a China só acedeu à OMC em 2001.

A participação do Brasil seguiu, em termos gerais, a tendência da participação dos outros membros descrita anteriormente. Houve apresentação de um número significativo de perguntas, muitas das quais em copatrocínio com outros membros, nos primeiros anos do Comitê (durante o período de implementação dos compromissos assumidos no AoA), seguida de uma redução dos questionamentos durante o auge das negociações

da Rodada Doha e, finalmente, nova intensificação da participação nos últimos anos.

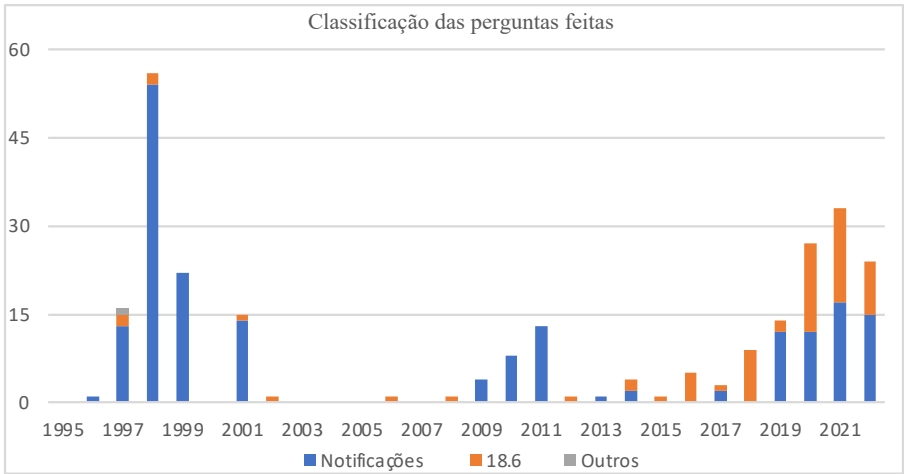
A maioria das perguntas (72,5%) teve como base informações que constaram em notificações apresentadas pelos membros, enquanto 26,3% foram sob o artigo 18.6 do AoA. Recorte mais recente da atuação brasileira revela, entretanto, maior equilíbrio desde 2018, quando foram apresentadas 56 perguntas relativas a notificações e 51 sob o artigo 18.6.

Tabela 5 – Classificação das perguntas feitas pelo Brasil ao longo dos anos

Ano	Perguntas feitas	Perguntas em copatrocínio	Relativas a notificações (inclusive atrasadas)	Artigo 18.6	Outros
1995	0	0	0	0	
1996	1	1	1	0	
1997	16	7	13	2	1
1998	56	28	54	2	
1999	23	13	22	0	1
2000	0	0	0	0	
2001	15	0	14	1	
2002	1	0	0	1	
2003	0	0	0	0	
2004	0	0	0	0	
2005	0	0	0	0	
2006	1	0	0	1	
2007	0	0	0	0	
2008	1	0	0	1	
2009	4	0	4	0	
2010	9	1	8	0	1
2011	13	0	13	0	
2012	1	0	0	1	
2013	1	0	1	0	
2014	4	0	2	2	
2015	1	0	0	1	
2016	5	0	0	5	
2017	3	0	2	1	
2018	9	0	0	9	
2019	14	0	12	2	
2020	27	0	12	15	
2021	33	0	17	16	
2022	24	3	15	9	
Total	262		190	69	3

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do Agriculture Information Management System da OMC.

Gráfico 3 – Classificação das perguntas feitas pelo Brasil ao longo dos anos



Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do Agriculture Information Management System da OMC.

Nas cem primeiras reuniões regulares do CoA, 39 membros já receberam perguntas do Brasil. Não obstante, como se denota da Tabela 6, quatro deles – União Europeia⁴², Estados Unidos, Índia e China –, responderam por 62% dessas perguntas. Essa concentração se explica pelo fato de que os quatro estão entre os maiores produtores⁴³, subsidiadores⁴⁴, exportadores⁴⁵ e importadores⁴⁶ agrícolas. O acompanhamento detido de suas políticas agrícolas justifica-se, por conseguinte, tanto do ponto de vista sistêmico quanto do ponto de vista do interesse comercial direto brasileiro.

42 Considerando a União Europeia em seu número máximo de membros, 28, após as expansões e antes do Brexit.

43 China (1º), União Europeia (2º), Índia (3º), Estados Unidos (4º) e Brasil (5º).

44 Considerando os subsídios distorcivos segundo o AoA, Índia, EUA, China e União Europeia ocupam as quatro primeiras posições. O Brasil é o 8º. Considerando os subsídios não distorcivos segundo o AoA, a China lidera o ranking, seguida de EUA, União Europeia e Índia. O Brasil é o 12º. O Japão é o quinto colocado em ambas as listas.

45 União Europeia (1º), EUA (2º), Brasil (3º), China (5º) e Índia (8º).

46 União Europeia (1º), China (2º), EUA (3º), Índia (11º) e Brasil (27º).

Tabela 6 – Número de perguntas feitas pelo Brasil por membro (1995-2022)

Número de perguntas ⁴⁷	Membros
63	União Europeia
48	Estados Unidos
21	Índia
14	China
8	Japão, Suíça, Tailândia e Turquia
7	Noruega e Reino Unido**
6	Equador e Hungria*
4	Canadá, Marrocos, Paquistão, Filipinas, Islândia, Nigéria
3	Colômbia, Guatemala, Rússia e Arábia Saudita
2	Coreia do Sul, Israel, México e África do Sul
1	Taiapé Chinês, República Dominicana, Egito, Indonésia, Letônia*, Malásia, Peru, Polônia*, Eslováquia*, Tunísia, Ucrânia, Vietnã e Austrália

* Membros que vieram a integrar a União Europeia.

** Membro que deixou a União Europeia.

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do Agriculture Information Management System da OMC.

Uma categorização das perguntas brasileiras conforme os pilares do AoA demonstra prevalência de perguntas sobre apoio doméstico (142), seguidas por perguntas sobre acesso a mercados (82). O número de perguntas sobre

concorrência nas exportações é mais limitado (35), enquanto apenas três perguntas foram feitas sobre restrições às exportações. Esse quadro se explica por serem o apoio doméstico⁴⁸ e o acesso

47 Uma questão no 16º CoA é *sui generis*. Ela não computou destinatário, mas parece ter sido apresentada a EUA e União Europeia conjuntamente (ID 16005).

48 O Brasil prioriza a redução dos subsídios à produção, porque esse é aspecto da agenda internacional econômico-comercial em que as discussões têm de ser necessariamente multilaterais, pois não podem ser negociadas eficazmente por meio de negociações bilaterais, como Acordos de livre-comércio. Estimativas indicam que, mantidas as regras atuais, os direitos que os países garantiram na OMC de conceder subsídios notadamente distorcivos (como preços mínimos e pagamentos vinculados à produção, chamados na OMC “Caixa Amarela”) poderão, no total, exceder US\$ 2 trilhões por ano até 2030. A esses se somam os direitos atualmente ilimitados de concessão de apoio do tipo “Caixa Azul” (políticas de limitação de produção) e do tipo “caixa de desenvolvimento” (concessão de apoio à aquisição de insumos e à realização de investimentos por países em desenvolvimento). O último relatório Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021, da OCDE, apontou um aumento de US\$ 708 bilhões para US\$ 720 bilhões no total do PSE (Producer Support Estimate) entre os triênios 2017-2019 e 2018-2020. O valor é o dobro do observado no período 2000-2002, em termos nominais. De maneira geral, as reformas nos programas de subsídios estagnaram, quando não retrocederam, nos últimos dez anos.

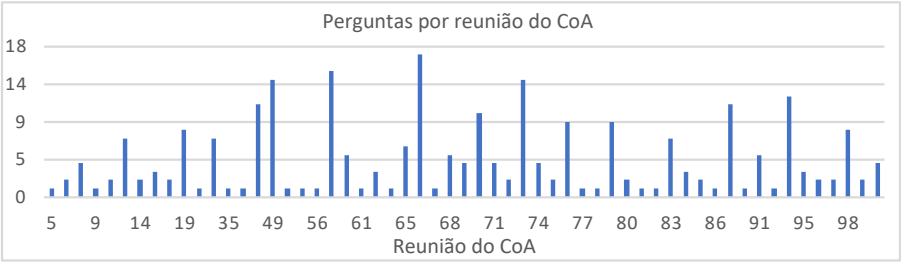
a mercados⁴⁹ as prioridades históricas do Brasil nas negociações agrícolas da OMC.

Embora não se desprezem os efeitos sistêmicos sobre a volatilidade de preços provocada por medidas de restrições às exportações, o limitado número de perguntas decorre do fato de o país ser um exportador líquido de alimentos, sendo menos afetado, diretamente, por medidas dessa natureza. Em relação à concorrência nas exportações, embora o Brasil tenha apresentado poucas perguntas, a contestação feita pelo

Brasil aos programas de apoio às exportações estadunidenses de algodão, no caso US – Upland Cotton, contribuiu para os resultados da Decisão de Nairóbi sobre concorrência nas exportações.

Nota-se um equilíbrio entre o número de perguntas feitas (262) e o de perguntas recebidas pelo Brasil (252), conforme o Gráfico 4. Em realidade, antes da 100ª reunião do CoA, quando o Brasil apresentou 24 perguntas e recebeu apenas quatro, o Brasil havia atuado mais como demandado do que como demandante nas reuniões do Comitê.

Gráfico 4 – Perguntas recebidas pelo Brasil por reunião do CoA



Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do Agriculture Information Management System da OMC.

Do total das perguntas recebidas, 79% referiram-se a informações que constaram das notificações brasileiras, enquanto 18% foram feitas sob o artigo 18.6. Os 3% restantes tiveram como base jurídica a Decisão de Nairóbi sobre Concorrência nas Exportações⁵⁰. Cumpre destacar que estas sete perguntas se referiram não a possíveis violações brasileiras dos compromissos assumidos, mas à relativa demora em

internalizar a Decisão e alterar formalmente os compromissos junto à OMC.

49 Tarifas altas e complexas e barreiras não tarifárias são mais difundidas em agricultura do que em qualquer outro setor. Em média, tanto as tarifas aplicadas quanto as consolidadas para bens agrícolas são duas vezes mais altas do que aquelas para bens industriais. Tarifas complexas e quotas tarifárias impõem distorções prejudiciais aos fluxos comerciais, aumentam custos administrativos, reduzem a transparência e limitam os volumes transacionáveis. Os picos tarifários e as escaladas tarifárias desencorajam, quando não impedem, a diversificação da produção e do comércio.

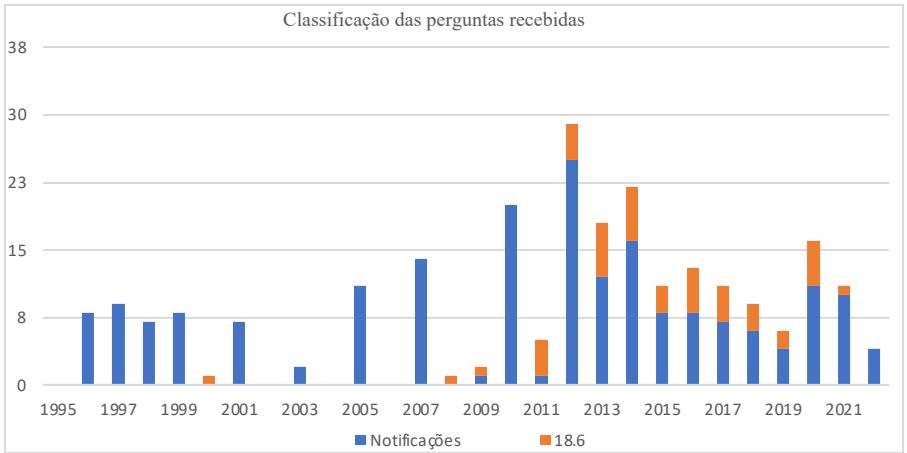
50 Durante a X Conferência Ministerial da OMC, realizada em Nairóbi, em dezembro de 2015, foram dados passos importantes na liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas, por meio da proibição de subsídios à exportação de produtos agrícolas e do disciplinamento de medidas equivalentes, como créditos oficiais, ajuda alimentar distorcida e uso inadequado de empresas estatais. Para dar pleno cumprimento à Decisão no que tange aos subsídios à exportação, o Brasil precisou submeter versão atualizada de sua lista de compromissos, a fim de subtrair da lista original brasileira os direitos consolidados de concedê-los. O prazo para tanto expirou em dezembro de 2018. O cumprimento desta etapa foi possível após a decisão ter sido promulgada pelo presidente da República por meio do Decreto nº 10.823 de 28 de setembro de 2021, na sequência da obtenção do referendo do Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 7, de 9 de março de 2021.

Tabela 7 – Classificação das perguntas recebidas pelo Brasil ao longo dos anos

Ano	Perguntas feitas	Relativas a notificações (inclusive atrasadas)	Artigo 18.6	EC
1995	0	0	0	
1996	8	8	0	
1997	9	9	0	
1998	7	7	0	
1999	8	8	0	
2000	1	0	1	
2001	7	7	0	
2002	0	0	0	
2003	2	2	0	
2004	0	0	0	
2005	11	11	0	
2006	0	0	0	
2007	14	14	0	
2008	1	0	1	
2009	2	1	1	
2010	20	20	0	
2011	5	1	4	
2012	29	25	4	
2013	18	12	6	
2014	22	16	6	
2015	11	8	3	
2016	13	8	5	
2017	12	7	4	1
2018	12	6	3	3
2019	7	4	2	1
2020	17	11	5	1
2021	12	10	1	1
2022	4	4	0	0
Total	252	199	46	7

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do Agriculture Information Management System da OMC.

Gráfico 5 – Classificação das perguntas recebidas pelo Brasil (por tipo)



Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do Agriculture Information Management System da OMC.

Nas cem primeiras reuniões do CoA, apenas 16 membros apresentaram perguntas ao Brasil. Os Estados Unidos foram quem mais questionou o país (91 perguntas), seguido de União Europeia (60), Canadá (51) e Austrália (27), repetindo o quadro que se vislumbra dos membros que mais apresentaram perguntas no Comitê.

Tabela 8 – Número de perguntas recebidas pelo Brasil por membro (1995-2022)

Número de perguntas	Membros
91	Estados Unidos
60	União Europeia
51	Canadá
27	Austrália
12	Índia
9	Nova Zelândia
4	Japão
2	Hungria, Tailândia e Coreia do Sul
1	Noruega, Paquistão, Suíça, Ucrânia, Argentina e Reino Unido

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do Agriculture Information Management System da OMC.

Uma categorização das perguntas brasileiras conforme os pilares do AoA demonstra que o Brasil recebeu 213 questões sobre apoio doméstico. Os principais programas da política agrícola a receber questionamentos na OMC foram o PEP e o PEPRO⁵¹.

Foram apenas 19 sobre acesso a mercados e vinte sobre concorrência nas exportações. O baixo número de perguntas sobre estes dois temas explica-se, por um lado, pelo fato de o Brasil ter consolidado uma lista de compromissos em acesso a mercados relativamente simples. Todas

as tarifas são *ad valorem*, e há apenas duas quotas tarifárias (TRQ), uma para trigo e outra para maçã e pera. A maioria das perguntas sobre acesso a mercados referiu-se à TRQ de trigo.

Por outro lado, pelo fato de o Brasil, desde o estabelecimento da OMC, não ter utilizado os direitos de conceder subsídios à exportação que havia consolidado, a maioria das perguntas recebidas decorreu do relativo atraso brasileiro em internalizar a Decisão de Bali e atualizar sua *schedule of concessions* adequadamente.

Incremento quantitativo e qualitativo da participação no CoA

Em dezembro de 2017, realizou-se, em Buenos Aires, a 11ª Conferência Ministerial da OMC (MC11), em um contexto de incertezas econômicas e políticas. A economia global estava claudicante, e a insatisfação com a globalização e com o sistema regulatório do comércio global tornara a recrudescer. Esse clima afetou as negociações na capital argentina e as possibilidades de se atingir progresso em agricultura.

Os percalços recentes do braço negociador da OMC são parte da explicação de um movimento que se nota a partir de 2018 mas, sobretudo, de 2019, de fortalecimento da atuação brasileira em outra das três funções precípuas da OMC: monitoramento da implementação dos compromissos pelos membros. O CoA é, conforme explicado, o fórum por excelência para esta função no que tange às políticas agrícolas.

Na ausência de avanços negociadores imediatos, os debates no CoA ganham relevo como mecanismo de escrutínio das medidas adotadas pelos membros. Esse exercício, por seu turno, permite aos membros acumularem um necessário conhecimento sobre as políticas dos demais para melhor construir suas posições negociadoras. Tornam-se também mais conhecidos interesses ofensivos e pontos sensíveis na posição de cada membro, o que contribui para a definição da

estratégia negociadora do país. Nesse sentido, o CoA possibilita ao Brasil, para além do mero pedido de esclarecimento sobre subsídios e medidas tarifárias adotadas pelos membros – relacionadas, por exemplo, a interesses imediatos em terceiros mercados –, suscitar questões que fundamentam a defesa brasileira de um processo urgente de reforma em agricultura que lide com os impactos negativos de subsídios agrícolas e demais medidas distorcivas adotadas pelos membros.

A segunda parte da explicação relaciona-se com acontecimentos importantes no sistema agrícola internacional. Durante o período em comento, a Índia assumiu posição de destaque na produção e na exportação de açúcar, graças à concessão de vultosos subsídios, e acionou a cláusula de paz da Decisão de Bali sobre estoques públicos para fins de segurança alimentar para seus subsídios ao arroz; a China apresentou notificações de apoio doméstico que indicaram sensíveis violações dos compromissos assumidos na área de agricultura quando de sua acesso à OMC; os EUA implementaram uma série de programas *ad hoc* (i.e., em adição à Farm Bill) de apoio doméstico em razão da guerra comercial travada com a China e, depois, da pandemia de COVID-19; e a União Europeia lançou o Green

51 A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) é uma das principais ferramentas à disposição do governo para manter a estabilidade no mercado agrícola. Para executar a PGPM, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) dispõe de instrumentos para i) aquisição de produtos; e ii) escoamento de produtos. O PEP e o PEPRO estão entre os principais programas destinados a escoamentos de produtos. Entre 2016 e 2019, alguns membros, sobretudo os EUA, apresentaram perguntas com o objetivo de aferir se as medidas poderiam ser caracterizadas como subsídios à exportação, uma vez que o escoamento dos produtos poderia ocorrer mediante exportações. O Brasil demonstrou em suas respostas que tanto o PEP quanto o PEPRO são programas de apoio doméstico que não são dependentes de exportações (*contingent on exports*).

Deal e suas estratégias Farm to Fork e de Biodiversidade, ambas com fortes repercussões em questões de apoio doméstico e de acesso a mercados, com o potencial de trazer o tema da sustentabilidade ambiental aos debates do CoA. Como mencionado anteriormente, as políticas desses quatro membros têm efeitos sistêmicos e colocam pressão sobre as atuais regras que disciplinam o sistema multilateral de comércio.

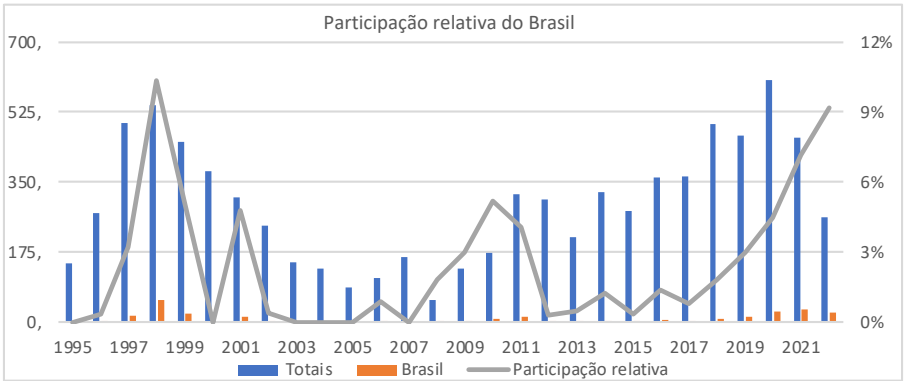
A terceira e última parte da explicação refere-se ao fortalecimento institucional do tratamento de temas agrícolas no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE), com a criação do Departamento de Promoção do Agronegócio (DPAGRO) e do Setor do Agronegócio (SEAGRO) da Delegação Permanente do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio. Embora os interesses da agropecuária tenham, historicamente, recebido tratamento específico no Itamaraty, por meio da tradicional Divisão de Produtos de Base (DPB), a criação de um departamento dedicado proveu maior sentido estratégico à atuação do MRE, com ramificações na rede de postos do Brasil, por meio da já mencionada criação de SEAGROs nas principais representações diplomáticas e consulares do país. Essa ampla rede de postos foi essencial para o aprofundamento do exercício de coleta de dados sobre políticas agrícolas a partir de fontes primárias, que subsidiaram as perguntas apresentadas pelo Brasil. Esse exercício se consolidou principalmente durante

o período mais grave da pandemia de Covid-19, quando proliferaram medidas de apoio e de restrições às exportações em uma tentativa de fazer frente a pressões que a pandemia exerceu sobre os sistemas produtivos e de comércio agrícola. Também possibilitou ao país apresentar uma série de questionamentos contra medidas com potencial de impor instabilidade adicional.

Além da instrumentalização da rede de postos, a criação de uma unidade que centralizou o tratamento dos temas econômico-comerciais do agronegócio brasileiro contribuiu para o aprofundamento dos contatos com o setor privado exportador nacional. Considerando que, para além de questões gerais que afetam o sistema multilateral de comércio agrícola, o CoA oferece espaço para debater questões pontuais de acesso a mercados, o DPAGRO intensificou consultas às associações do setor privado, com o objetivo de colher informações sobre potenciais barreiras às exportações brasileiras que estivessem no escopo do Acordo de Agricultura da OMC. Em alguns casos, reclamações puderam ser transformadas em perguntas que revelam preocupação do Brasil com medidas restritivas protecionistas sendo aplicadas nos mercados importadores.

O movimento descrito acima pode ser vislumbrado no Gráfico 6, em que se torna clara uma curva crescente na participação brasileira também em termos relativos.

Gráfico 6 – Participação relativa do Brasil no número de perguntas totais



Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do Agriculture Information Management System da OMC.

Exemplos de temas suscitados pelo Brasil no CoA (2018-2022)

No período em apreço, conforme mencionado anteriormente, o Brasil apresentou perguntas para um rol variado de membros. Nesta seção destaca-se, porém, algumas daquelas feitas aos quatro membros que figuram entre os principais demandados no CoA: Índia, China, União Europeia e Estados Unidos.

Índia

Ao longo de 2018, a atuação do Brasil por meio de perguntas no CoA concentrou-se na tentativa de obter informações da Índia sobre suas políticas de apoio à produção e à exportação de açúcar. Em 2018, à luz da queda no preço internacional do açúcar e de uma safra recorde em 2017/2018, o governo indiano anunciara pacote de medidas de estímulo do setor de cana de açúcar, incluindo a elevação dos preços mínimos pagos pelos moinhos aos produtores; a determinação de um volume mínimo de exportação pelos moinhos; a formação de estoques públicos e apoio ao custeio de transporte e frete; e o aumento das tarifas de importação.

Esse conjunto de medidas se mostrou questionável à luz tanto do AoA quanto do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), por excederem o *de minimis* de 10% do valor da produção de açúcar e por representarem subsídios às exportações que a Índia não tinha direito de conceder. Na prática, essas medidas estavam afetando negativamente os preços internacionais do açúcar, gerando prejuízos concretos a produtores e exportadores em terceiros mercados, inclusive o Brasil.

Essas perguntas representaram atuação prévia ao contencioso que o Brasil, Austrália e Guatemala iniciaram contra a Índia (India – Measures Concerning Sugar and Sugarcane – DS579, DS580, DS581). O caso teve início em fevereiro de 2019, quando o Brasil requereu consultas com a Índia. Em dezembro de 2021, a OMC circulou o relatório do painel da disputa, reconhecendo as alegações dos demandantes. Em janeiro de 2022, a Índia apelou da decisão.

Em 2020, o Brasil, acompanhado de um grupo relevante de membros, passou a interpelar a Índia em busca de mais elementos sobre seus programas de formação de estoque a preços administrados para arroz, cujos gastos totais levaram o país asiático a exceder seu limite de

10% do valor da produção de gastos produto-específicos e a invocar a cláusula de paz prevista na Decisão de Bali sobre Estoques Públicos para Fins de Segurança Alimentar.

Embora a Índia tenha prestado informações por meio de sua notificação de apoio doméstico referente ao ano 2018-2019, a Decisão de Bali estabeleceu requisitos adicionais de transparência os quais, na visão do Brasil, não necessariamente haviam sido cumpridos. Nesse sentido, o Brasil questionou a Índia sobre as razões pelas quais não havia informado anteriormente o CoA de que poderia violar seu *de minimis* nem preenchido o formulário anexo sobre programas de PSH.

A Decisão de Bali também condiciona a invocação da cláusula de paz a certas condições, como a de que os programas de PSH não distorçam os mercados nem afetem negativamente a segurança alimentar de outros membros e a de que não sejam utilizados como forma de contornar os limites de concessão de subsídios dos membros. Essas condições são conhecidas como salvaguardas, no jargão da OMC. Sobre esse tema, o Brasil buscou maiores informações sobre a relação do programa de PSH com outras políticas de apoio doméstico específicas para arroz, sobretudo as políticas de preços mínimos para o produto.

Dada a multiplicidade de perguntas similares nas reuniões subsequentes do CoA, muitas das quais receberam resposta nenhuma ou, no máximo, respostas insatisfatórias, os membros interessados acordaram em articular-se previamente para que houvesse uma racionalização das perguntas. Desse modo, na 100ª reunião, esses membros decidiram apresentar perguntas em copatrocínio, limitando os questionamentos aplicados em duplicidade e dando mais relevo às perguntas apresentadas.

Destaca-se que em 2010 a Índia era o quinto maior exportador de arroz, com 7,6% do mercado mundial. Desde 2016, apesar de sua baixa produtividade (menos da metade da brasileira), é o primeiro – e atualmente detém 32,5% do mercado mundial.

China

Em 2019, o principal aspecto da atuação brasileira foi a tentativa de obter explicações da China sobre informações contidas em suas mais

recentes notificações e que demonstraram um aumento substantivo de seus gastos. O Brasil interpelou a China em razão da violação, em diferentes oportunidades entre 2011 e 2016, do limite máximo de apoio doméstico produto-específico que Pequim está autorizada a conceder (equivalente a 8,5% do valor da produção anual de um produto agropecuário), por causa das políticas de preço mínimo que vigiam para as culturas de milho, soja, colza e açúcar.

Ademais, o Brasil apresentou perguntas sobre o aumento exponencial dos gastos referentes à formação de estoques públicos para fins de segurança alimentar, os quais, conforme o Anexo 2 do Acordo de Agricultura, podem ser ilimitados quando cumpridas determinadas condições. As informações incluídas nas notificações não permitiam aferir, por exemplo, se as compras públicas beneficiaram os mesmos produtos mencionados anteriormente, o que poderia apontar para uma acumulação de medidas distorcivas. Nesse sentido, o Brasil buscou maiores detalhes sobre os mecanismos de administração dos estoques; sobre a variação e o estado atual dos volumes estocados; sobre o volume de exportação dos produtos que se beneficiaram dos programas de PSH; e sobre o montante de apoio de forma discriminada por cultura beneficiada.

O Brasil também buscou obter informações sobre os novos programas notificados pela China para a produção de milho e de algodão, para as quais se pleiteava isenção dos compromissos de redução de subsídios nos termos do artigo 6.5 do AoA. Esses programas substituíram as políticas de preço mínimo que levaram à violação dos limites de concessão de subsídios, segundo informações prestadas pela China. As perguntas cobriam aspectos como os períodos e as quantidades de referência que seriam utilizados pelas autoridades chinesas para aferir a aderência aos critérios das medidas.

Como mencionado anteriormente, a China não apresenta novas notificações sobre apoio doméstico desde o final de 2018. Não obstante, pode-se apurar a adoção de novas políticas agrícolas que não constam das notificações chinesas anteriores. Dessa forma, o Brasil também questionou a China – ou apoiou desde o plenário do CoA perguntas formuladas por outros membros – sobre pacotes de estímulo à produção agrícola que foram anunciados desde 2017, buscando obter dados mais concretos sobre o volume de gastos chineses e sua possível violação dos limites de concessão de subsídios.

União Europeia

Ainda em 2019, o Brasil apresentou suas primeiras perguntas para a União Europeia sobre seus programas de “caixa verde” relativos a medidas ambientais: uma sobre subsídios à produção de orgânicos e uma sobre os “eco-esquemas”. A União Europeia notifica, sem maiores detalhes, como programa ambiental, seus gastos com a produção orgânica. Dada a menor produtividade da agricultura orgânica, em geral, é necessária maior área para produzir a mesma quantidade de alimentos, de modo que, não necessária ou automaticamente, as medidas de apoio à produção orgânica poderiam ser notificadas como medida ambiental. Ademais, o montante dos subsídios com programas ambientais que pode ser notificado na Caixa Verde do AoA limita-se a gastos adicionais ou aos lucros cessantes incorridos pelo cumprimento de uma legislação nacional. Nesse sentido, o Brasil buscou investigar se a forma pela qual a União Europeia estava notificando seus gastos se adequava à normativa da OMC. Ainda nessa seara, o país buscou esclarecimentos sobre a relação entre o Green Deal europeu e os “planos estratégicos” dos membros da União Europeia e a PAC. A apresentação desses planos tornou-se condição para o recebimento dos orçamentos e, mais uma vez, a preocupação brasileira relacionava-se com a futura notificação desses gastos à OMC.

Em 2020, a maior parte das perguntas referiu-se a programas adotados pelos membros da OMC no contexto de suas políticas de auxílio e recuperação do setor agrícola por causa dos impactos da pandemia de Covid-19. Nesse sentido, o Brasil apresentou perguntas sobre apoio doméstico à União Europeia, uma vez que 23 dos 27 membros adotaram medidas de apoio aos produtores agrícolas no âmbito do State Aid Temporary Framework, que ultrapassaram € 8,2 bilhões em 2020 e 2021. Essas perguntas abrangeram temas específicos, como o apoio aos produtores de vinho italianos, e temas gerais, como as flexibilidades criadas pela União Europeia para financiar programas privados de estoques para lácteos (leite em pó desnatado, manteiga e queijo) e para carnes (bovina e ovina).

Foram também feitas perguntas de interesse mais sistêmico à União Europeia, em razão de alterações em seu programa de apoio associado à produção agrícola, o Voluntary Couple Support (VCS). Trata-se do programa que a União Europeia notifica sob a Caixa Azul do AoA e, portanto, que

deveria conter regras de limitação da produção. Alterações recentes na normativa sobre o programa relaxaram, porém, as condições que os membros da União Europeia deveriam cumprir, colocando em risco a identidade defendida pela União Europeia entre o VCS e a Caixa Azul do AoA. Em pergunta de seguimento, o Brasil apontou, especificamente, para a aparente contradição no aumento da produção francesa de soja na vigência de programas de apoio doméstico vinculado a essa cultura (VCS) que deveriam estabelecer limitação à área plantada. É válido destacar que o Brasil apresentou pergunta sobre Caixa Azul e pagamentos vinculados também ao Reino Unido, após o *Brexit*, uma vez que um dos objetivos de medida introduzida por aquele país seria, de maneira contraditória ao objetivo da Caixa Azul, aumentar a produção doméstica.

Em 2021, o Brasil suscitou diversas questões em face de medidas de cunho aparentemente protecionista adotadas pelos membros da União Europeia, a exemplo dos subsídios italianos para processadoras de alimentos que adquirissem produtos locais e que foram anunciados como instrumento para promover a “soberania alimentar”, bem como das políticas francesas que pareciam violar o princípio do tratamento nacional ao estabelecer condições aparentemente discriminatórias contra produtos importados nas redes de supermercado. Quanto a este último caso, embora a França e a União Europeia buscassem transmitir a imagem de que a medida decorria de um acordo exclusivamente entre agentes privados, em resposta à demanda dos consumidores, havia clara ingerência do governo como “padrinho” da iniciativa.

O país ainda iniciou debate com Bruxelas acerca das restrições quantitativas, proibidas tanto pelo AoA quanto pelo GATT, que seriam impostas contra a importação de produtos agropecuários em razão da implementação de seu regulamento sobre produtos “livres de desmatamento”. O Brasil buscou explorar também o caráter discriminatório da política europeia sob dois aspectos: de um lado, por meio da comparação do setor agrícola com outros setores econômicos, responsáveis por emissões mais substantivas e isentos de restrições quantitativas; por outro, via comparação dos níveis de cobertura vegetal natural nos países em desenvolvimento que seriam prejudicados pelo regulamento e na União Europeia.

Estados Unidos

Para além do *de minimis* de 5% sobre o valor da produção para apoio produto-específico e para apoio não produto-específico, os EUA consolidaram na OMC direitos de conceder apoio doméstico distorcivo de US\$ 19,1 bilhões. Os gastos anuais (CTAMS) dos EUA jamais excederam seus direitos (FBTAMS), conforme o Acordo de Agricultura. Entretanto, desde 2018, de forma paralela aos gastos ordinários da Farm Bill, os EUA implementaram programas *ad hoc* de sustentação de preço ou renda de forma a, alegadamente, compensar seus produtores pela guerra comercial com a China (Market Facilitation Program – MFP, de 2018 e 2019) e pelos impactos da pandemia de Covid-19 (Coronavirus Food Assistance Program 1 e 2 – CFAP-1 e CFAP-2, de 2020, e Paycheck Protection Program – PPP, de 2020), cujos orçamentos bilionários colocam em dúvida a capacidade dos EUA de cumprir com seus compromissos.

Desde 2018, por meio de perguntas sob o artigo 18.6, os membros, inclusive o Brasil, buscaram obter informações dos Estados Unidos sobre esses programas. Entretanto, apenas em 2021, os membros tiveram a oportunidade de apresentar as primeiras perguntas àquele país com base na notificação dos gastos decorrentes do programa estadunidense estabelecido durante a guerra comercial com a China, o Market Facilitation Program, que levou a substantivo aumento dos gastos notificados por aquele país. Ademais, conforme a notificação, os EUA promoveram uma alteração em seus critérios de notificação de programas da Farm Bill como produto-específico ou não produto-específico, além de mudanças nos períodos de referência, de modo a diluir entre mais períodos os gastos com os programas *ad hoc*. Considerando o supracitado aumento de gastos, havia o risco de que as mudanças tivessem sido feitas para acomodar, artificialmente, os gastos totais dentro de seus limites permitidos de subsídio. Os Estados Unidos notificaram, naquele momento, seu pico de gastos sob CTAMS (US\$ 13,09 bi), mas ainda dentro dos limites de sua FBTAMS.

O aumento deu-se majoritariamente em razão do apoio à soja e, em menor grau, ao algodão e ao componente não produto-específico do Market Facilitation Program (MFP). Trata-se de dois

produtos em relação aos quais Brasil e Estados Unidos competem nos mercados internacionais. O Brasil é o maior exportador mundial de soja e o segundo maior de algodão, enquanto os EUA ocupam a segunda e a primeira posição, respectivamente. Nota-se, portanto, um interesse tanto sistêmico, relacionado ao cumprimento das regras, quanto direto, dada a competição nos mercados internacionais entre Brasil e EUA.

Mais recentemente, houve questionamento aos Estados Unidos sobre sua última notificação de apoio doméstico, contemplando subsídios que trouxeram o valor da medida agregada de apoio corrente total estadunidense (US\$ 18,2 bilhões), 39% acima do notificado para o ano-mercado anterior e muito próxima ao teto de seu direito de conceder apoio doméstico acima do *de minimis* (US\$ 19,1 bilhões). Quanto ao MPF de 2019, estimativas, com base em dados do USDA, indicam que os pagamentos foram mais uniformemente distribuídos entre acres de milho (US\$ 5,1 bilhões) e acres de soja (US\$ 4,6 bilhões).

No entanto, dado que a maioria dos produtores de soja também cultiva milho, em 2019 essas operações continuaram a receber cerca de 70% de todos os desembolsos do MFP, assim como fizeram em 2018. Também se estima que os pagamentos a hectares de trigo e algodão sejam muito maiores do que eram em 2018. Para o trigo, estima-se que US\$ 1,6 bilhão tenha sido pago; para algodão, os pagamentos de MFP de 2019 são estimados em US\$ 1,2 bilhão. Essas informações não constam especificamente da notificação estadunidense, pois o programa foi notificado como não produto-específico.

Além de demonstrar preocupação com o aumento dos gastos, o Brasil questionou critérios de classificação de algumas medidas, as quais, notificadas de outra maneira, poderiam ter feito os EUA excederem o teto de seus direitos. O Brasil também questionou a forma pela qual os EUA notificaram parte relevante dos gastos com o ARC e o PLC como não produto específico.

Considerações finais

A 100ª reunião do CoA proveu aos membros e à própria Organização importante oportunidade para avaliar os trabalhos do Comitê. Durante o evento comemorativo realizado no dia 17 de março de 2022, destacaram-se as palavras da diretora-geral da OMC, Ngozi Okonjo-Iweala, a qual considerou o CoA criticamente importante, especialmente na conjuntura em que o comércio se mostra ainda mais fundamental para a segurança alimentar internacional. A DG recordou o objetivo do CoA, assim como o contexto de sua criação, após a adoção do AoA, e os desafios surgidos nos últimos vinte e sete anos, que provocaram o adensamento de suas funções. Afirmou ter carinho especial pelo Comitê, porque o comércio agrícola tem papel particular em promover benefícios concretos para a população e porque a

agricultura é setor fundamental para a economia de todos os membros.

A instância, que se caracteriza por uma estabilidade em termos de funcionamento, testemunha, de fato, um adensamento de suas funções. Esse adensamento é menos formal, ou seja, menos dependente de alterações e inovações jurídicas, como as decorrentes de Decisões Ministeriais, e mais informal, reflexo da dinâmica que os próprios membros imputam ao Comitê. O Brasil, como se buscou descrever acima, faz parte do grupo de membros que atribuíram um valor renovado ao CoA nos últimos anos como instrumento importante de política externa. Nesse contexto, o país vem buscando maior protagonismo nas discussões, assumindo um papel condizente com sua posição no sistema internacional de comércio agrícola.

Referências

- 25 years of the Agreement on Agriculture: infographic. *Organização Mundial do Comércio*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_25_agreement_infographic_e.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2022.
- Agreement on Agriculture. *Organização Mundial do Comércio*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_01_e.htm>. Acesso em: 14 jul. 2022.
- Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021. *Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico*. Disponível em: <<https://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/>>. Acesso em: 14 jul. 2022.
- Agricultural trade interests and challenges at the WTO Ministerial Conference in Buenos Aires: A Southern Cone perspective. *Instituto Interamericano de Cooperação em Agricultura ET al.* Disponível em: <<https://repositorio.iica.int/handle/11324/6253>>. Acesso em: 14 jul. 2022.
- Agriculture Information Management System. *Organização Mundial do Comércio*. Disponível em: <<https://agims.wto.org/>>. Acesso em: 14 jul. 2022.
- Agriculture negotiations. *Organização Mundial do Comércio*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_e.htm>. Acesso em: 14 jul. 2022.
- Agriculture. *Organização Mundial do Comércio*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agric_e.htm>. Acesso em: 14 jul. 2022.
- Agriculture: fairer markets for farmers. *Organização Mundial do Comércio*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm3_e.htm>. Acesso em: 14 jul. 2022.
- Assessment of trade policy-related technical cooperation actions for IICA member countries. *Instituto Interamericano de Cooperação em Agricultura*. Disponível em: <<http://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/13888/BVE20128127i.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>. Acesso em: 14 jul. 2022.
- Background on the Cairns Group and the WTO Doha Round. *Grupo de Cairns*. Disponível em: <https://www.cairnsgroup.org/Pages/wto_negotiations.asp>. Acesso em: 14 jul. 2022.
- BENJAMIN, Daniela Arruda (Org.). *O sistema de solução de controvérsias da OMC: uma perspectiva brasileira*. Brasília: FUNAG, 2013.
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. *U.S. Farm Support: Outlook for Compliance with WTO Commitments, 2018 to 2020*. Washington: 2020.
- EU farming ministers demand extension of COVID-19 state aid rules. *IHS Markit*. Disponível em: <<https://connect.ihsmarkit.com/document/show/phoenix/4119140?connectPath=Search&searchSessionId=71b59f83-e7e5-43d5-b038-b367d474fa53>>. Acesso em: 15 jul. 2022.
- FAO Stat. *Organização das Nações Unidas para alimentação e agricultura*. Disponível em: <<https://www.fao.org/faostat/en/#home>>. Acesso em: 14 jul. 2022.
- GLAUBER, Joseph W. *Agricultural Trade Aid: Implications and Consequences for US Global Trade and Relationships in the Context of the World Trade Organization*. Washington: AEI, 2019.
- Regular work at the WTO helps members ease trade tensions: infographic. *Organização Mundial do Comércio*. Disponível em: <https://www.wto.org/images/img_tratop/wto25_tbt_sps_may2020_e.png>. Acesso em: 14 jul. 2022.
- Retos y oportunidades en la participación de los países miembros del IICA en el sistema multilateral del comercio: el caso del Comité de Agricultura de la OMC. *Instituto Interamericano de Cooperação em Agricultura*. Disponível em: <<https://blog.iica.int/blog/retos-los-paises-las-americas-para-cumplir-notificacion-medidas--tomada--frent--pandemi--del#:~:text=El%20estudio%20del%20IICA%20identifica%20retos%20y%20oportunidades,su%20participaci%C3%B3n%20en%20el%20sistema%20multilateral%20de%20comercio>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

The Agricultural Committee. *Organização Mundial do Comércio*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_work_e.htm>. Acesso em: 14 jul. 2022.

The road to the twelfth Ministerial Conference: a Latin American and Caribbean perspective. *Instituto Interamericano de Cooperação em Agricultura ET AL*. Disponível em: <<https://repositorio.iica.int/handle/11324/19221>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

The Uruguay Round reform programme for trade in agriculture. *Organização Mundial do Comércio*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_introoo_contents_e.htm>. Acesso em: 14 jul. 2022.

The Uruguay Round. *Organização Mundial do Comércio*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact5_e.htm>. Acesso em: 14 jul. 2022.

WTO Analytical Index: Article 17 of the Agreement on Agriculture. *Organização Mundial do Comércio*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/agriculture_art17_oth.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2022.

WTO Documents Online. *Organização Mundial do Comércio*. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S005.aspx>. Acesso em: 14 jul. 2022.

WTO legal texts. *Organização Mundial do Comércio*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm>. Acesso em: 14 jul. 2022.

WTO Tariff Profile. *Organização Mundial do Comércio*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/tariff_profiles_list_e.htm>. Acesso em: 14 jul. 2022.

AS MISSÕES TÉCNICAS AERONÁUTICAS BRASILEIRAS (MTAB) COMO INSTRUMENTO DA DIPLOMACIA: O CASO DA MTAB-PARAGUAI NA PROMOÇÃO DA BASE INDUSTRIAL DE DEFESA (2018-2020)

Antônio Marcos Godoy Soares Mioni Rodrigues¹

Álvaro Marcelo Alexandre Freixo²

Fábio Albergaria de Queiroz³

RESUMO

O artigo buscou analisar a atuação das Missões Técnicas Aeronáuticas Brasileiras (MTAB) como instrumento da diplomacia na promoção da Base Industrial de Defesa utilizando para tanto, como universo de pesquisa, a MTAB-Paraguai entre os anos de 2018 e 2020. Para a coleta de dados, foi feita pesquisa documental e bibliográfica, realizadas entrevistas e aplicado questionário semiestruturado a integrantes da Missão, empresas do campo aeronáutico e autoridades paraguaias. As inferências obtidas permitiram verificar uma adequação da MTAB aos conceitos da diplomacia de Defesa na construção de um ambiente de confiança, na promoção de visitas e treinamento e no suporte aos contratos de negócios de produtos de defesa, seja por meio de apoio às empresas, seja na participação em assinaturas de acordos internacionais. Dessa maneira, foi possível inferir do estudo a hipótese de que o suporte de uma MTAB aos contratos de produtos de defesa tem o potencial de maximizar oportunidades às indústrias do campo aeronáutico, sendo a integração de ações do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa um ponto crítico de potencialização das capacidades dessa organização.

1 Brigadeiro do Ar da Força Aérea Brasileira, comandante da Escola de Especialistas da Aeronáutica.

2 Brigadeiro do Ar da Força Aérea Brasileira, subchefe de operações internacionais do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

3 Professor adjunto na Escola Superior de Defesa (ESD). Possui doutorado e pós-doutorado em Relações Internacionais e pós-doutorado em Estudos Comparados sobre as Américas pela Universidade de Brasília (UnB).

Introdução

O termo diplomacia de Defesa denota, segundo Cottey e Forster (2004), um meio alternativo, amplo, de se alcançar objetivos de segurança e de política externa, sendo os Ministérios da Defesa (MD) de cada país destacados protagonistas nesse intento (SILVA, 2015). E tais burocracias⁴, ao se apresentarem como articuladoras das diversas funções ligadas à diplomacia de Defesa, evidenciam, como ação inerente ao escopo de suas prerrogativas, identificar as principais iniciativas do setor relacionadas à Base Industrial de Defesa (BID).

Para isso, é apresentada nesse estudo, em termos gerais, a importância que é para um país possuir uma indústria de Defesa bem estruturada e, especificamente, no caso do Brasil, um panorama da BID no campo aeronáutico. Assim, compreender como a existência de uma BID consolidada promove desenvolvimento e Defesa torna-se essencial para a percepção da importância da atuação do Estado na sua promoção. E, com o intuito de mapear a participação do MD enquanto promotor da BID, dado seu protagonismo na definição de elementos ontológicos que compõem a diplomacia de Defesa, destacamos o seguinte enunciado da Política Nacional de Defesa (PND), que, ao indicar caminhos a serem tomados para este fim, aponta que:

A busca por novos mercados é um dos maiores desafios para a Base Industrial de Defesa e fator relevante para o seu desenvolvimento e sustentação. Nesse escopo, a atuação do Estado constitui importante agente facilitador, na medida em que a política externa praticada pelo Brasil, bem como o suporte estatal a financiamentos de programas, projetos de pesquisa, desenvolvimento, produção, aquisições e comercialização de produtos de Defesa nacionais tendem a proporcionar maior confiança aos potenciais compradores (BRASIL, 2016b, p. 21, grifo nosso).

Logo, identificar mercados é fator decisivo para o desenvolvimento da BID pois reduz a dependência das aquisições internas governamentais. Nesse sentido, Vianello (2016) afirma que

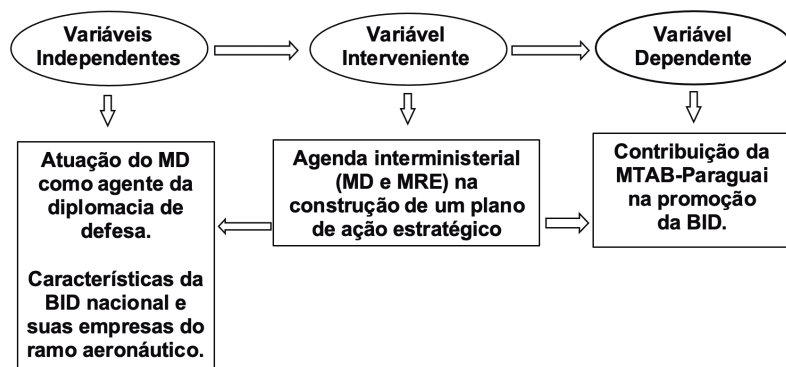
acordos bilaterais que incentivem exportações são importantes para amenizar tal dependência, o que abre um grande campo de atuação para adidos militares e representações diplomáticas no exterior.

Alinhadas às características de organizações que representam os conceitos de cooperação militar defendidos no espectro da diplomacia de Defesa que Cottey e Forster (2004) assinalam, encontram-se as Missões Técnicas Aeronáuticas Brasileiras (MTAB). Isso porque elas possuem tarefas específicas de assessoramento aos Ministérios da Defesa e Forças Armadas dos países-sede nos diversos segmentos de aplicação do poder aéreo, que envolvem especialmente a parte operacional de emprego, de ensino, de logística de aeronaves, de segurança de voo e de controle de espaço aéreo.

Dentro desse escopo, parece razoável pressupor que uma organização com a função principal de assessoramento tenha papel destacado na lide com problemas relacionados ao poder aéreo nos países em que atua. Transpondo a premissa para o estudo de caso proposto, tal conhecimento permite que, caso os membros da MTAB estejam preparados, as missões técnicas apresentem produtos e serviços da BID brasileira capazes de oferecer alternativas aos óbices existentes, dado que várias dessas empresas já compuseram soluções para enfrentar situações semelhantes no Brasil, possivelmente vividas pelos militares ali lotados.

Assim, tecidas essas breves considerações contextuais, para cumprir a proposta investigativa, o artigo buscou respostas à seguinte questão: como as Missões Técnicas Aeronáuticas Brasileiras contribuem, enquanto instrumento de diplomacia de Defesa, na promoção da BID? Para compreender as correlações causais entre os fatores, ou variáveis, selecionados para o estudo, seguiremos a cadeia causal apresentada abaixo:

4 Aqui se trata da definição weberiana de burocracia, entendida como um corpo funcional altamente especializado na execução de funções que demandam competência técnica e qualificações específicas.

Figura 1 – Cadeia Causal⁵

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

A partir dessa cadeia causal, ao considerarmos o potencial que uma Missão Técnica Aeronáutica Brasileira possui atuando em um país do entorno estratégico, torna-se tarefa de notável importância verificar se essa potencialidade se reflete em resultados concretos ou latentes para o incentivo da BID e, por conseguinte, que ações podem ser tomadas para permitir maximizar uma atuação voltada à promoção dos Produtos de Defesa (PRODE) da indústria brasileira por meio da diplomacia.

Essa preocupação de incentivo aos PRODE no mercado exterior pauta-se na necessidade de manutenção da estrutura da BID nacional, a qual, além das contribuições para “geração de emprego e renda”, poderá “garantir a soberania, promover o desenvolvimento científico e tecnológico e estimular o crescimento do país” (BRASIL, 2016a, p. 41). Dessa forma, novamente, destaca-se a importância de se compreender em que medida os trabalhos desenvolvidos em uma MTAB podem facilitar o acesso de empresas da BID ao mercado internacional e, assim, contribuir para o alcance de Objetivos Nacionais de Defesa (OND), bem

como auxiliar na construção da capacidade de desenvolvimento tecnológico de Defesa.

Espera-se, dessa maneira, que a identificação da dinâmica de trabalho de uma Missão Técnica Aeronáutica – aliada à análise da percepção de como uma MTAB pode atuar para a promoção dos PRODE – permita abstrair inferências que contribuam para reflexão de como políticas capitaneadas pelo setor de Defesa brasileiro podem, de fato ou potencialmente, promover uma maior participação desse tipo de organização no processo de desenvolvimento e expansão da BID no mercado internacional.

Portanto, em atenção ao desenho da pesquisa proposta, nosso objetivo geral consiste em identificar os papéis do MD e das MTAB como instrumentos ontológicos na estrutura da diplomacia de Defesa. Definido o objetivo geral, temos mais especificamente como intentos:

- a) Identificar as características da BID nacional e das empresas do ramo aeronáutico e suas conexões com os Objetivos Nacionais de Defesa (OND);
- b) Inferir, à luz do referencial teórico-conceitual, correlações interburocráticas, entre MRE e MD,

5 Na cadeia causal encontram-se elencadas as variáveis selecionadas para o estudo a ser conduzido. A variável dita *independente* é aquela que afeta outras variáveis, são fenômenos úteis na explicação das características ou do comportamento do objeto de estudo. Por conseguinte, a *variável dependente* é o que o pesquisador deseja explicar em função da influência de uma ou mais variáveis independentes. Por fim, a *variável interveniente* é aquela que, em uma sequência causal, se coloca entre a variável independente e a variável dependente ajudando a explicar o processo pelo qual a primeira influencia a segunda.

na proposição de linhas de ação da diplomacia de Defesa;

- c) Analisar a participação da MTAB-Paraguai na promoção da BID no período de 2018 a 2020⁶, mais especificamente, na venda de produtos das empresas do campo aeronáutico e assinatura de acordos internacionais para esse fim.

Como estudo de caso, optou-se pelo Paraguai, país do entorno estratégico brasileiro, onde está instalada uma Missão Técnica Aeronáutica Brasileira desde os anos 1980, como consequência da aquisição de aeronaves e radares do Brasil, e que segue atuando para o apoio à operação de aeronaves (agora os T-27 Tucano) e ao sistema de controle de espaço aéreo paraguaio.⁷

Para a obtenção dos dados e informações que serviram de base para a análise e para o alcance dos objetivos de pesquisa, além da pesquisa documental e bibliográfica⁸ – que identificou as principais atribuições e ações dos diversos atores envolvidos –, foram realizadas entrevistas semiestruturadas (questionários eletrônicos)⁹ para os três públicos selecionados para o estudo:

- a) Integrantes das MTAB-Paraguai entre os anos de 2018 e 2020, especialmente aos assessores das áreas de operações, de logística e de controle de espaço aéreo, bem como ao adido aeronáutico do período;
- b) Empresas relacionadas às atividades de assessoramento da MTAB-Paraguai: aeronaves militares, serviços de manutenção e controle de espaço aéreo (EMBRAER, ATECH e AVIBRAS);
- c) Autoridades das instituições que se relacionaram com a MTAB e possuíam influência na decisão e no assessoramento de alto nível do Paraguai: presidente da Direção Nacional de Aviação Civil, diretora do Instituto Nacional de Aviação Civil, ambos responsáveis pelo controle de espaço aéreo no Paraguai; chefe de Estado-Maior da Força Aérea Paraguaia, dois

comandantes da Primeira Brigada Aérea e dois comandantes do Grupo Aerotático, principais responsáveis pela operação das aeronaves T-27 naquele país e potenciais formadores de opinião em uma possível aquisição de A-29.

As respostas obtidas nos questionários e entrevistas foram tabuladas e utilizadas em análise híbrida, quantitativa e qualitativa, haja vista que, a partir de respostas abertas e voluntárias, houve espaço tanto para a interpretação dos dados coletados quanto para sua quantificação.

Para viabilizar um parâmetro quantitativo quanto à mensuração de nossa variável dependente – contribuições da MTAB-Paraguai –, além dos questionários, a pesquisa documental buscou informações sobre aquisições de PRODE no campo de segurança e Defesa por parte do país sede e a assinatura de acordos internacionais, referentes às áreas de atuação da MTAB, verificando a influência da Missão em tais processos. Então, de posse dos dados e informações coletados, foi analisado o nível de influência da MTAB na promoção de produtos de Defesa, bem como foram apresentadas sugestões de aperfeiçoamento e manutenção das atividades dessa organização e outras similares com base nos pressupostos conceituais da diplomacia de Defesa, de forma a, assim, podermos testar a cadeia causal deste estudo.

Por fim, mas não menos importante, quanto à sua natureza epistemológica e metodológica, a pesquisa é, também, um estudo de caso gerador de hipóteses pois se apresentam, nas conclusões, correlações causais entre as variáveis selecionadas a partir de um contexto específico – no caso, a atuação da MTAB, no Paraguai, entre 2018 e 2020 –, esperando-se que tais inferências possam ser testadas em estudos de casos semelhantes.

6 Quanto ao recorte temporal, optou-se pelo biênio 2018-2020 em razão de um dos pesquisadores ter atuado na MTAB-Paraguai no período e, dessa forma, tornar-se factível a coleta de dados primários e contatos para aplicação de questionários.

7 Ao procurar identificar o escopo de atuação da MTAB-Paraguai como instrumento de diplomacia de defesa na promoção de PRODE, o estudo buscou selecionar que empresas da BID nacional seriam foco de atenção, haja vista as áreas de atuação da Missão frente às organizações apoiadas, essencialmente, na operação e manutenção de aeronaves e no controle de espaço aéreo.

8 A pesquisa bibliográfica será útil na busca de parâmetros comparativos entre a atuação da MTAB-Paraguai e o preconizado pelo referencial teórico no que diz respeito às funções da diplomacia de defesa.

9 Os questionários foram elaborados por meio da plataforma Google Forms e estavam contidos nos mesmos um termo de aceite das perguntas e um termo de consentimento para a exposição dos resultados para uso e fins científicos, conforme modelo anexo, o que garante pré-requisitos de uma pesquisa científica, como a replicabilidade e a falseabilidade de hipóteses e premissas.

Forças Armadas e a diplomacia de defesa

Na busca de identificar referencial teórico-conceitual a sustentar o estudo sobre a atuação de uma MTAB enquanto agente promotor da indústria de Defesa nacional no exterior, sobressaem-se as contribuições epistemológicas que dizem respeito à diplomacia de Defesa, especialmente as que tratam do papel das Forças Armadas e sua relação com a política internacional.

Inicialmente, quanto aos prolegômenos conceituais, urge destacar que até o final da Guerra Fria, a diplomacia de Defesa possuía muito mais uma dimensão coercitiva e, por vezes, se denominava diplomacia militar, contexto em que se buscava a cooperação no campo castrense dentro de um conflito ideológico (SILVA, 2015). Já Cottey e Forster (2004, p. 6), em perspectiva mais atual, chamam de “nova” diplomacia de Defesa o “uso pacífico das Forças Armadas e a infraestrutura relacionada (primariamente, os Ministérios da Defesa) como uma ferramenta de política externa e de segurança” e, complementa Silva (2015), que almeja alcançar objetivos de segurança e de política externa mais amplos.

Seng Tan e Singh (2012) apud Drab (2018) estendem o escopo do conceito e agregam que a diplomacia de Defesa é a aplicação conjunta e coordenada de iniciativas pacíficas entre a defesa e as forças armadas, as quais vão ao encontro da construção de confiança e da resolução de conflitos e crises. Já na visão de Floyd (2010), a diplomacia de Defesa deve estar integrada com o planejamento e implantação da política internacional.

Complementarmente, para Dodd e Oakes (1998), a diplomacia de Defesa não inclui operações militares, mas promove formas de cooperação que trazem significativa contribuição para a prevenção e resolução de conflitos, além de contribuir para a manutenção da confiança entre as partes envolvidas.

Contudo, para os fins do artigo, recorreremos sobremaneira à contribuição de Cottey e Forster (2004, p. 27), que defendem que os instrumentos mais importantes da diplomacia de Defesa são: contato bilateral ou multilateral entre os principais representantes civis e militares dos Ministérios

da Defesa; indicação e manutenção de representantes diplomáticos de Defesa; desenvolvimento de acordos internacionais bilaterais no campo da cooperação militar e de Defesa; treinamento de pessoal militar e civil dos ministérios da Defesa; fornecimento de equipamentos, armamentos e outros materiais militares; participação bilateral e multilateral em exercícios e treinamentos militares; entre outros.

Vale destacar que, de forma similar a Cottey e Forster (2004), porém de maneira mais direta, Pajtinka (2016, p. 188) afirma que podem ser identificadas seis funções básicas na diplomacia de Defesa: a) dar suporte à totalidade dos objetivos diplomáticos de Estado; b) coletar e analisar as informações referentes às forças armadas e à situação de segurança; c) promover a cooperação, a comunicação e as relações mútuas entre as forças armadas; d) organizar e manter as relações oficiais em Defesa; e) dar suporte à exportação de armas e equipamentos; f) representar a nação e as forças armadas em cerimônias oficiais e eventos similares¹⁰.

Dessa forma, ainda que especialistas possam divergir sobre uma definição geral de diplomacia de Defesa, a literatura predominante converge em afirmar que ela contribui para o fortalecimento da confiança mútua nas relações internacionais (DRAB, 2018), premissa essa que assumimos, portanto, como válida para o estudo.

Relação interburocrática entre o MD e o MRE como catalisador da diplomacia de defesa

Dentro do arcabouço conceitual apresentado, percebe-se a necessidade de interação entre o Ministério da Defesa (MD) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE) a fim de que se permita a utilização em plenitude das capacidades das Forças Armadas na aplicação da diplomacia de Defesa como parte das relações internacionais do país. Ou seja, a construção pragmática de uma agenda conjunta entre as duas burocracias que, em sua essência, estão conectadas à dimensão externa da política de Estado – mas, ressalta-se, que por vezes têm interesses não alinhados – é

10 Ainda segundo Pajtinka (2016), tais funções serão tão efetivas quanto forem os esforços dos governos em apoiá-las, e incluem a promoção da cooperação com atividades como a organização de visitas de autoridades de defesa e o suporte aos contratos de negócio de produtos de defesa (armas e equipamentos militares), exercendo a representação do Estado e das Forças Armadas.

aqui considerada elemento essencial para maximizar benefícios para a BID.

Coadunando com os referenciais ora apresentados, a Política Nacional de Defesa afirma que, mesmo sendo o MRE o principal artífice da formulação e condução da política externa, o MD pode contribuir para tanto, na medida em que, como articulador da diplomacia de Defesa, tem o potencial de promover a confiança mútua e a cooperação (BRASIL, 2016b) reforçando, pois, o papel de nossa variável interveniente. A PND afirma, ainda, no que diz respeito às ações de incentivo à BID, que o governo federal tem oferecido suporte institucional às exportações por meio de iniciativas do MRE e, especialmente, do Ministério da Defesa, com a estratégia de aproximação das Forças Armadas de outros países, sobretudo da América do Sul (FERREIRA, 2016).

Complementar aos argumentos, Silva (2015) afirma que, de maneira similar à diplomacia

praticada pelo MRE, a diplomacia de Defesa é uma atividade perene que preserva a soberania estatal e se desenvolve com base em práticas não coercitivas, executadas por meio de organizações que podem ser consideradas como parte da diplomacia tradicional.

Dessa forma, isso demonstra, como apresentado na cadeia causal, a importância do diálogo interburocrático na consecução da diplomacia de Defesa, restando, pois, analisar como se processam as ações referenciadas na literatura, bem como atuam as possíveis organizações empreendedoras envolvidas com o tema. Isso porque as atividades executadas no âmbito da diplomacia de Defesa foram ampliadas para além da presença de adidos, por exemplo, com o envio de missões militares aos países em busca de parcerias visando expandir as relações comerciais, especialmente para os PRODE (SILVA, 2015).

A atuação de uma MTAB como instrumento da diplomacia de defesa

Ao procurar por uma organização na Força Aérea Brasileira com as características descritas por Pajtinka (2016) e Cottey e Forster (2004), percebe-se que, além dos adidos militares aeronáuticos – os quais, por vezes, têm sua atuação limitada por falta de pessoal especializado nas funções da diplomacia de Defesa descritas no tópico anterior –, encontramos neste rol as Missões Técnicas Aeronáuticas Brasileiras.

Atualmente, a Força Aérea possui duas MTAB: uma na Bolívia e outra no Paraguai. Essas missões possuem a incumbência de levar apoio ao campo aeronáutico de acordo com os instrumentos normativos celebrados entre os dois países, sendo a MTAB-Bolívia mais voltada ao controle de espaço aéreo e a MTAB-Paraguai de escopo

mais amplo, permeando as várias funções previstas na diplomacia de Defesa. Cabe destacar que, em ambos os países, há a presença do adido aeronáutico, agente fundamental na coordenação das atividades a serem desempenhadas pela Missão no âmbito da política externa de Defesa.

As MTAB moldam-se adequadamente à estrutura preconizada na diplomacia de Defesa no que tange à cooperação na esfera militar. A título de ilustração, o quadro abaixo evidencia as principais ações sob responsabilidade das MTAB existentes, segundo seus Regimentos Internos (RICA), e sua correlação com os parâmetros de Cottey e Forster (2004), principal referencial conceitual desse estudo:

Quadro 1 – Relação das MTAB com os instrumentos da diplomacia de Defesa

Elementos ontológicos da diplomacia de Defesa, segundo Cottey e Forster (2004) e Pajtinka (2016)	MTAB-Paraguai (BRASIL, 2018c)	MTAB-Bolívia (BRASIL, 2019b)
Contato bilateral com os principais representantes do MD, podendo acrescentar-se aqui a organização de visitas de autoridades de Defesa, previstas por Pajtinka (2016).	Faz parte do rol de atividades o assessoramento aos representantes do MD, resta saber o nível dos receptores de tais assessoramentos.	O regimento orienta a estreita ligação com os dirigentes da área afetada.
Indicação e manutenção de representantes diplomáticos de Defesa.	A MTAB-Paraguai possui representantes diplomáticos militares e atua de forma contínua desde 1982.	A MTAB-Bolívia mantém representantes diplomáticos militares no país.
Desenvolvimento de acordos internacionais bilaterais no campo de Defesa.	Apresenta em Regimento a incumbência de gerir acordos.	O regimento <i>não</i> prevê ações referentes a acordos.
Treinamento.	Uma das principais atividades previstas em regimento interno.	Uma das principais atividades previstas em regimento interno.
Fornecimento de material de Defesa, ampliando-se o conceito, segundo Pajtinka (2016), para dar suporte aos contratos de negócio de produtos de Defesa.	Existe a previsão de fornecimento de itens da Força Aérea Brasileira por meio de acordo internacional assinado.	<i>Não</i> há previsão de atividades nessa área prevista em regimento.
Participação em exercícios e treinamento militares.	Já ocorreram treinamentos e exercícios militares, sendo o último em 2013.	<i>Não</i> há previsão em regimento e não houve desde sua criação qualquer treinamento ou exercício militar com o país.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Cottey e Forster (2004) e Pajtinka (2016).

O quadro permite-nos, ainda, justificar a escolha da MTAB-Paraguai como a mais adequada ao estudo de caso por contemplar, em suas atividades, a maior parte dos instrumentos indicados pelo referencial teórico. Dessa forma, é importante conhecer, dentro do campo aeronáutico, o que tais missões têm como opção de empresas da base industrial para cumprir suas atividades de apoio

aos produtos de Defesa brasileiros, voltados às áreas para as quais prestam assessoramento, especialmente a operação e manutenção de aeronaves e o controle de espaço aéreo.

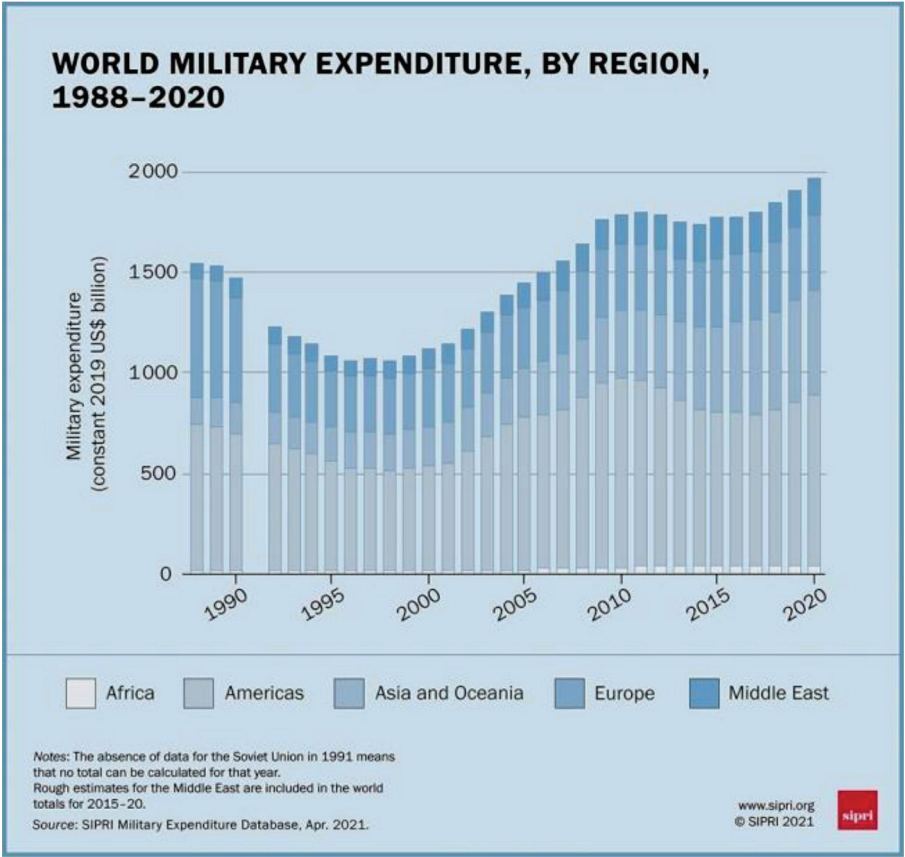
A BID e suas empresas do ramo aeronáutico

A existência de um parque industrial de Defesa bem estruturado contribui de forma fundamental para a capacidade de mobilização e para o crescimento do aspecto científico-tecnológico do poder nacional, além de possibilitar o crescimento econômico do país na medida em que promove a geração de emprego e renda (BRASIL, 2016b). O desenvolvimento da BID passa, necessariamente, pelo incentivo estatal que, por meio de aquisições diretas e de ações de

política externa – estas com o fulcro de aportar maior confiança aos produtos nacionais –, tem o potencial de trazer sustentação econômica para essa atividade (FERREIRA, 2014).

A busca por novos mercados se torna, portanto, essencial para a sobrevivência da BID, haja vista as variações nos gastos governamentais com Defesa, destacadamente nas Américas, conforme evidenciam os dados do Gráfico 1:

Gráfico 1 – Gastos em Defesa por região

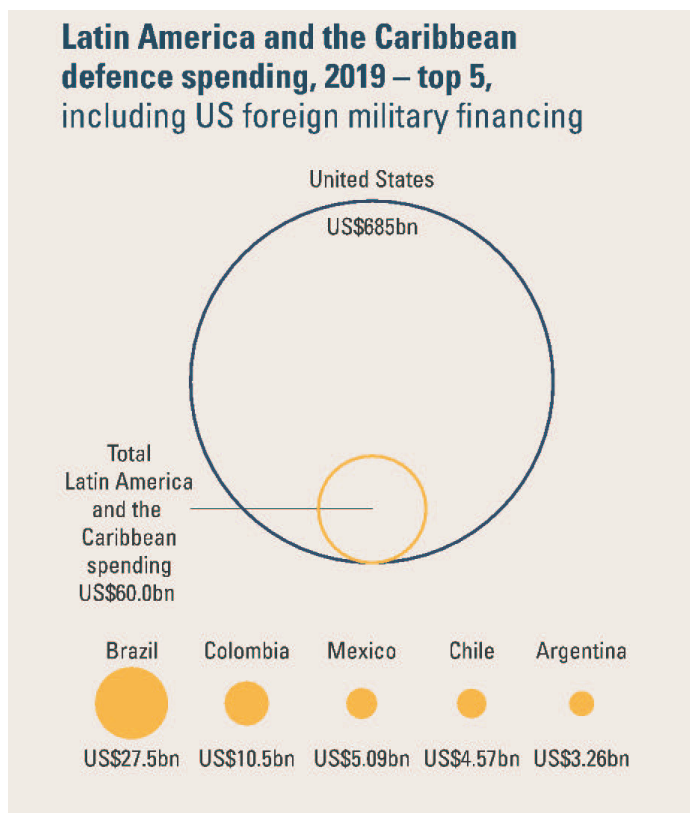


Fonte: Defesanet (2021).

Tal variação nas Américas é reflexo da participação do Brasil, maior investidor em Defesa e

gastos militares na América Latina e Caribe, de acordo com o representado no Gráfico 2:

Gráfico 2 – Gastos em Defesa na América Latina e Caribe



Fonte: The Military Balance (2020, p. 388).

Assim, a Política Nacional de Defesa, em consonância com premissas da diplomacia de Defesa, orienta o incremento da cooperação no âmbito regional com o intuito de promover a confiança mútua e a execução de projetos de Defesa, buscando o desenvolvimento tecnológico e industrial (BRASIL, 2016b). Com esse enfoque, a PND também orienta ações visando a busca por novos mercados para promover a sustentação e o desenvolvimento da BID, o que coincide com a função de dar suporte às exportações de produtos de Defesa, tal qual preconizado por Pajtinka (2016).

Ainda na PND, existe a previsão de suporte estatal às atividades da BID (BRASIL, 2016b), o que encontra amparo na literatura quando, por exemplo, Andrade (2016) afirma que os investimentos governamentais nas indústrias de Defesa são fundamentais para seu desenvolvimento pois os bens e serviços militares possuem sua maior destinação para as Forças Armadas e de segurança pública de seu próprio país. Essa premissa repercute com nitidez, especialmente, quando se trata de plataforma aeronáutica militar. Ferreira (2016) destaca que o Estado é o principal comprador para a maioria dos tipos

de plataformas e, nesse sentido, afirma que a venda de aeronaves militares para outros países depende de apoio governamental por envolver fatores estratégicos, geopolíticos e econômicos.

Ferreira (2009) apud Ferreira (2014, p. 438) destaca que a “indústria aeronáutica nacional produziu internamente cerca de 60% dos aviões e 40% dos helicópteros utilizados pelas Forças Armadas Brasileiras”. Os dados, por seu turno, corroboram a iniciativa do Setor de Defesa prevista na END, quando esta cita a necessidade do suporte estatal aos produtos de Defesa nacionais como meio de proporcionar maior confiança aos compradores (BRASIL, 2016a).

Referente à América do Sul, Vianello (2016) afirma que, na área de sistemas eletrônicos e de comando e controle, os países da região são um mercado-chave para a expansão das exportações. Outra área que merece atenção é a de manutenção de aeronaves pois, segundo Ferreira (2016), as atividades de manutenção,

reparo e modernização representaram cerca de 1/3 dos gastos do segmento de plataformas aeronáuticas militares.

Especificamente, a Força Aérea Brasileira prevê incentivo às atividades da BID ao estabelecer, no seu Plano Estratégico Militar, a priorização das indústrias nacionais na contratação de novos projetos e das atividades de manutenção, bem como ações no exterior “de divulgação de seu portfólio de produtos e da facilitação das tratativas entre os representantes das partes interessadas” (BRASIL, 2018b, p. 39).

Ao consultar o portfólio das empresas cadastradas na Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE) com o intuito de identificar aquelas que tenham afinidade com as atividades desempenhadas pelas MTAB, destacaram-se algumas empresas do campo aeronáutico que possuem produtos com potencial de serem ofertados aos países do entorno estratégico, de acordo com o Quadro 2:

Quadro 2 – Empresas do campo aeronáutico e seus produtos

EMPRESA	PRODUTOS
EMBRAER	Aeronaves, serviços de manutenção e itens aeronáuticos.
ATECH	Produtos e serviços da área de controle de espaço aéreo.
AVIBRAS	Armamento para uso em aeronaves (lançador de foguetes).

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da ABIMDE (2021).

Dessa forma, tecidas considerações sobre correlações entre a BID e o nosso referencial teórico, cumpre, doravante, verificar a validade empírica da premissa de que a criação e a manutenção de organizações como as Missões Técnicas Aeronáuticas Brasileiras podem ser importantes instrumentos de diplomacia de Defesa

e de promoção da indústria de Defesa, restando identificar, nesse esforço, as contribuições – ou efetividade – dessa instituição no espectro da política externa do país, especialmente em apoio à BID no universo de pesquisa selecionado: o Paraguai.

O caso MTAB-Paraguai: análise de dados

Diante das observações apresentadas no tópico 3, as quais aproximam a MTAB-Paraguai dos principais conceitos da diplomacia de Defesa, torna-se fundamental analisar de maneira mais atenta a atuação dessa instituição a partir de tais premissas conceituais, de forma a verificar sua aplicabilidade epistemológica quando submetida

ao teste empírico – no caso, a promoção da BID. Assim, antes de iniciar a apresentação e análise dos dados, é importante conhecer a ontologia da MTAB-Paraguai ou, em outras palavras, os principais atores envolvidos nas atividades do campo aeronáutico desse país, com os quais a

Missão interage e desenvolve suas atividades de assessoramento.

A MTAB-Paraguai foi criada por meio de acordo internacional assinado em 4 de maio de 1982, com objetivo de a Força Aérea Brasileira prestar assessoramento técnico, operacional e administrativo ao então Comando da Aeronáutica do Paraguai. Esses assessoramentos abrangem as áreas de operação e logística para aeronaves adquiridas do Brasil, bem como a parte geral de ensino (BRASIL, 1982).

Com a criação da Direção Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC), as atividades de controle de espaço aéreo migraram da Força Aérea Paraguiaia (FAP) para essa organização, passando o assessoramento sobre essa área a ser prestado à DINAC. Assim se firmaram os principais campos de atuação da MTAB (operação e manutenção de aeronaves; ensino e controle de espaço aéreo), bem como as entidades de relacionamento institucional, FAP e DINAC (BRASIL, 2018c). Conhecendo, então, as áreas de atuação e os principais atores envolvidos nas atividades desempenhadas pela MTAB-Paraguai, passamos à apresentação e análise dos dados coletados¹¹.

A MTAB-Paraguai como instrumento da diplomacia de defesa: uma análise empírica

A pesquisa empírica, objetivando comprovar a validade do referencial teórico no caso, utilizou questionário semiestruturado aplicado aos atores que se relacionaram com a Missão – como autoridades paraguaias da FAP e da DINAC, empresas do campo aeronáutico (ATECH, AVIBRAS e EMBRAER), Adido Aeronáutico – ou fizeram parte dela no período em questão enquanto membros efetivos.

A fim de permitir uma comparação adequada entre o desempenho da MTAB e os conceitos da diplomacia de Defesa, tal qual preconizado por Cottey e Forster (2004), foram propostas, aos principais atores envolvidos, algumas questões com objetivos definidos, estando todos representados no Quadro 3. Complementarmente, foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental no intuito de coletar dados que, juntamente com as repostas dos questionários, pudessem identificar um possível alinhamento com as premissas da base teórica, a saber: (i) construção de ambiente de confiança – principal aspecto da diplomacia de Defesa; (ii) promoção de visitas e de treinamento; (iii) integração com a política externa sob responsabilidade do MRE; (iv) suporte aos contratos de negócios de produtos de Defesa – diretamente ou por meio de assinatura de acordos internacionais:

Quadro 3 – Perguntas do Questionário

PÚBLICO	QUESTÃO	OBJETIVO
MEMBROS MTAB	1- Em algum momento o Sr. tomou conhecimento de a MTAB ter recebido orientação, seja da FAB, do MD ou da Embaixada do Brasil no Paraguai, para apresentar produtos e serviços das empresas da BID como parte da solução para problemas detectados nos assessoramentos realizados na sua área de atuação?	Verificar a integração da política externa em aproveitamento das atividades da MTAB.
	2- Conhece, na sua área de atuação, as principais empresas e seus produtos e serviços de Defesa, os quais poderiam ser apresentados como parte da solução dos problemas detectados nas assessorias?	Verificar a capacidade dos membros da MTAB em prestar suporte aos produtos de Defesa.

11 Ressalva-se a necessidade do estabelecimento de um limite temporal (2018-2020), o qual permitiu uma maior confiabilidade nas informações auferidas, porém trouxe também restrições, na medida em que os dados e análises podem não refletir o desempenho da MTAB no decorrer de um período maior não permitindo, portanto, generalizações a partir do estudo de caso.

PÚBLICO	QUESTÃO	OBJETIVO
MEMBROS MTAB	3- Teve a oportunidade de oferecer às áreas para as quais prestava assessoramento algum produto de Defesa relacionado ou não às atividades desempenhadas pela MTAB?	Verificar a ação dos membros da MTAB em prol da promoção dos produtos de Defesa.
	4- Tem conhecimento da venda recente (2018-2020) de algum produto da área de Defesa (aeronaves, operação e manutenção de aeronaves, controle de espaço aéreo, etc.) relacionado com as atividades da MTAB?	Buscar informações sobre venda de produtos de Defesa que possam ter sido promovidos pela MTAB.
	5- Tem conhecimento da assinatura de algum acordo internacional no âmbito das atividades que o Sr. desenvolve ou desenvolveu na MTAB no período 2018-2020?	Buscar informações sobre assinatura de acordos internacionais que possam ter sido promovidos pela MTAB.
	6- A MTAB realiza e/ou coordena cursos e treinamentos de pessoal oferecidos pelo Brasil para militares e/ou civis paraguaios?	Procurar sobre ações no sentido de promover o contato bilateral.
ADIDO AERONÁUTICO	1- O Sr. recebeu alguma orientação da Embaixada do Brasil no Paraguai no sentido de promover produtos de Defesa brasileiros junto à área de Defesa daquele país?	Verificar a integração da política externa em prol da promoção de produtos de Defesa.
	2- Alguma empresa da BID procurou a Adidância ou a Embaixada do Brasil no Paraguai a fim de pedir apoio à divulgação de seus produtos naquele país?	Verificar o suporte aos contratos de negócio de produtos de Defesa.
	3- A Embaixada do Brasil no Paraguai orientou de alguma forma, por intermédio da Adidância, a atuação da MTAB-Paraguai no sentido de promover produtos e/ou serviços da BID?	Verificar a integração da política externa em prol da promoção de produtos de Defesa.
EMPRESAS	1- O Sr. conhece as atividades e projetos que são desenvolvidos na Missão Técnica Brasileira Aeronáutica (MTAB) no Paraguai e que podem ser de interesse de sua empresa no campo de segurança e Defesa?	Verificar as condições do suporte aos contratos de negócio de produtos de Defesa prestados pela MTAB.
	2- Sua empresa já teve a oportunidade de apresentar seus principais produtos/projetos para os integrantes da referida Missão Técnica?	Verificar as condições do suporte aos contratos de negócio de produtos de Defesa prestados pela MTAB.
	3- No período 2018-2020, a empresa realizou alguma visita ao Paraguai para conhecer, por meio da MTAB, as necessidades das Instituições apoiadas por ela?	

PÚBLICO	QUESTÃO	OBJETIVO
EMPRESAS	4- No mesmo período 2018-2020, com relação a negociações de contratos de venda de produtos e serviços para o Paraguai, a MTAB foi de alguma forma facilitadora em qualquer fase do processo?	Verificar a participação da MTAB no suporte aos contratos de negócio de produtos de Defesa.
	5- Desses possíveis processos de negociação de contratos, houve a assinatura e consequente venda recente (menos de cinco anos) de algum produto ou serviço da área de Defesa ou outra área de sua empresa para o Paraguai?	Verificar o nível de influência da MTAB no suporte à venda de produtos de Defesa.
AUTORIDADES DO PARAGUAI	1- Como classificaria o nível de confiança nas assessorias prestadas pela MTAB?	Verificar a capacidade de construção de ambiente de confiança pela MTAB.
	2- Conhece algum produto ou serviço das empresas da Base Industrial de Defesa brasileira do campo aeronáutico que poderia ser adquirido pelo seu país (aeronaves, logística de aeronaves, equipamentos e serviços de controle de espaço aéreo, etc.)?	Verificar as ações da MTAB na promoção de produtos de Defesa.
	3- A MTAB apresentou algum produto e/ou serviço das empresas da Base Industrial de Defesa brasileira ou facilitou o acesso a alguma empresa?	Verificar as ações da MTAB na promoção de produtos de Defesa.
	4- Houve a aquisição recente (menos de cinco anos) no seu país de algum produto ou serviço da indústria de Defesa brasileira?	Buscar informações sobre venda de produtos de Defesa que possam ter sido promovidos pela MTAB.
	5- A MTAB apresentou-se como facilitadora em alguma fase de negociação para compra de produtos e/ou serviços das empresas da indústria de Defesa brasileira?	Verificar a participação da MTAB no suporte aos contratos de negócio de produtos de Defesa.
	6- Entre os anos de 2018 e 2020, houve a assinatura de algum acordo internacional com o Brasil no âmbito das atividades que o Sr. desenvolve ou de outras que tenha conhecimento? A MTAB teve alguma participação nesse processo?	Verificar a participação da MTAB no suporte aos contratos de negócio de produtos de Defesa.

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

A construção de um ambiente de confiança

A construção de um ambiente de confiança é parte fundamental das atividades de uma MTAB, pois a missão de assessoramento passa, necessariamente, por esse aspecto e facilita, sobremaneira, o apoio à venda de produtos de Defesa, coincidindo com as premissas epistemológicas da diplomacia de Defesa, os quais reiteram a importância do fortalecimento da confiança mútua como um dos principais pontos a ser alcançado nessa atividade.

Para a observação do nível de confiança que as autoridades decisórias e de assessoria de alto nível do campo aeronáutico do Paraguai têm em relação à MTAB, utilizaram-se as respostas à pergunta: “Como classificaria o nível de confiança nas assessorias prestadas pela MTAB?”, com as opções de: “Muito confiáveis”, “Confiáveis”, “Pouco Confiáveis” e “Não confiáveis”, ao que se obteve 100% dos respondentes optando por dizer que as assessorias da MTAB são *muito confiáveis*.

Levando-se em consideração que todos os questionários previstos em planejamento foram respondidos e que houve unanimidade no grau máximo de confiança, pode-se inferir que a MTAB cumpre seu papel na diplomacia de Defesa de promover a confiança, restando saber se esse sentimento se traduz em ações concretas na aquisição de produtos de Defesa e assinatura de acordos internacionais para esse fim.

Ainda que não se tenha obtido contratos de negócio para os PRODE brasileiros, é perceptível o potencial dessa organização enquanto ins-

trumento de promoção de tais produtos pois, reiteramos novamente, é ímpar a possibilidade de adquirir a confiança de autoridades decisórias e de assessoria governamental de alto nível.

Promoção de visitas e de treinamento

Com o intuito de identificar se o contato bilateral entre os representantes militares e civis da Defesa – defendido como um dos importantes instrumentos da “nova diplomacia de Defesa” de Cottey e Forster (2004) – trouxe resultados efetivos para a promoção de produtos de Defesa, buscou-se, em pesquisa documental nos sites das diversas organizações envolvidas e por meio de questionários, verificar a ocorrência de visitas e treinamentos que tenham sido realizados por meio da MTAB-Paraguai.

Ressalta-se que as visitas são ferramentas efetivas pois podem levar à divulgação de PRODE e gerar acordos internacionais que facilitem sua venda. Igualmente, os treinamentos em equipamentos e atividades brasileiras auxiliam na promoção dos produtos da BID, pois, nessas ocasiões, é apresentada a forma de desenvolver as tarefas da Força Aérea Brasileira, as quais estão permeadas da utilização de itens e serviços da indústria de Defesa nacional.

Assim, foi possível verificar a realização de algumas atividades, entre visitas e treinamentos, que terminaram por facilitar o acesso aos PRODE e, por conseguinte, podem levar à aquisição dos mesmos e ao fortalecimento da BID, conforme apresentado no quadro abaixo:

Quadro 4 – Visitas e treinamentos

Atividade	Resultado
Reunião entre DINAC e Departamento do Controle do Espaço Aéreo (DECEA) (10 ago. 2018).	Nessa reunião, promovida pela MTAB, foram aprovados os treinamentos a serem realizados até 2019, onde os técnicos paraguaios foram totalmente formados sob os padrões brasileiros e nos consoles e ferramentas de controle de espaço aéreo fabricadas pela BID. Também foi decidida a implantação do Sistema Integrado de Gestão de Movimentos Aéreos (SIGMA), o qual gerou uma demanda de serviços de manutenção futura desse sistema para a ATECH, haja vista ser a empresa que presta tais serviços ao DECEA com exclusividade, devido à especificidade do programa.

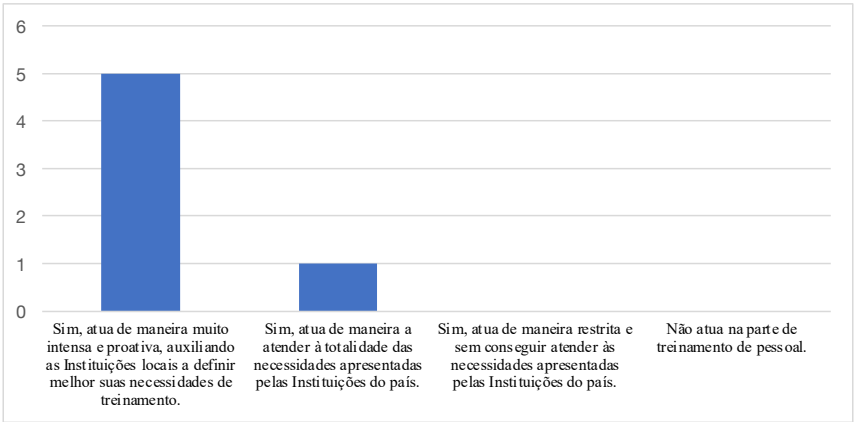
Atividade	Resultado
Curso de piloto de caça na aeronave A-29 e Curso de formação de oficiais aviadores na AFA.	A realização da formação aérea por parte dos oficiais aviadores paraguaios na Força Aérea Brasileira (FAB), especificamente no A-29, torna-se excelente iniciativa por facilitar o contato de pilotos que fazem parte do processo de assessoramento à decisão de compra deste equipamento, além de adiantar um processo extremamente demorado e custoso, que é a formação especializada de pilotos de caça. Segundo informações do assessor da MTAB dedicado à tarefa de instrução técnica, esses cursos se concretizaram por assessoramento direto da Missão junto às organizações brasileiras que decidem sobre o tema.

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

O Quadro 4 identificou apenas uma atividade de cada organização internacional com as quais a MTAB interage, DINAC e FAP, e que podem ser consideradas as mais importantes para a promoção de produtos de Defesa. Porém, foram realizados, entre 2018 e 2020, segundo dados obtidos dos assessores da Missão, vários treinamentos em benefício desses dois entes.¹²

Além dos treinamentos efetivamente executados, buscou-se, por meio da Pergunta 6 (Questionário – Membros da MTAB), sobre a atuação da Missão nas atividades de treinamento, verificar o nível de dedicação de seus membros, obtendo-se o seguinte resultado, após resposta da totalidade dos entrevistados:

Gráfico 3 – Atuação na atividade de treinamento



Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

12 Foram realizados no período 78 treinamentos na área de controle de espaço aéreo e ministradas aulas nos Cursos de Aperfeiçoamento de Oficiais e no Curso de Comando e Estado-Maior da FAP. Na área logística, houve estágio ministrado a todos os mantenedores de AT-27 com pessoal dos Parques de Material Aeronáutico de Lagoa Santa e de São Paulo. Na área de segurança de voo, houve a formação de vários oficiais e graduados junto ao Centro Nacional de Investigação e Prevenção de Acidentes (CENIPA) e, ainda, um Curso de Segurança de Voo para Comandantes, coordenado pela MTAB e com várias aulas ministradas pelos membros da Missão.

Assim, tanto o Quadro 4 quanto o Gráfico 3 ratificam o alinhamento com os conceitos de Cottey & Forster (2004) e Pajtinka (2016), pois a MTAB-Paraguai, no período, atuou de maneira intensa na promoção de visitas e formação de pessoal, potencializando a aquisição de PRODE da BID.

Integração com a política externa

No que diz respeito à relação MD e MRE, torna-se importante identificar como atuaram os representantes do MD, Adido Aeronáutico e membros da MTAB, na ligação interburocrática com o MRE. Para tal, optou-se pela apresentação de questionário aos membros da Missão e ao Adido Aeronáutico do período em questão, a fim de identificar ações capazes de apontar a existência de integração na implementação da política externa voltada à promoção de produtos de Defesa.

As respostas às perguntas sobre a participação da Embaixada do Brasil no Paraguai na promoção de produtos de Defesa, tanto por meio do Adido (Perguntas 1 e 3) quanto da MTAB (Pergunta 1), indicaram que a interação não atendeu plenamente ao pressuposto teórico, ou seja, os representantes do MD parecem não ter sido demandados por parte do MRE no sentido de apoiarem uma possível venda de PRODE¹³.

Assim, no que se refere ao Paraguai, no período pesquisado, cumpre trazer à baila a necessidade de se intensificarem as interações entre os elos do MD e do MRE envolvidos na política externa, com o fito de cobrir possíveis lacunas para a execução de uma estratégia coordenada e efetiva de promoção de produtos de Defesa da BID brasileira, de acordo com o indicado por Ferreira (2016) e pela PND (BRASIL, 2016b) ao abordarem a importância da existência de suporte institucional às exportações pelos dois entes burocráticos do governo brasileiro.

Suporte aos contratos de negócios de produtos de Defesa

Para efeito da presente pesquisa, procurou-se identificar o suporte citado na literatura por meio do apoio prestado às empresas do campo aeronáutico na divulgação e na venda de seus produtos e por meio da assinatura de acordos internacionais (COTTEY & FORSTER, 2004), instrumentos estes geradores de comercialização indireta, presente ou futura, de seus itens e serviços.

Sobre o apoio prestado às empresas, inicialmente verificou-se o nível de conhecimento dos membros da MTAB envolvidos no possível apoio a empreendimentos do ramo aeronáutico e ligados às atividades da Missão. De maneira análoga, foi verificada a noção que essas empresas possuíam a respeito das ações empreendidas pela Missão e que poderiam ser aproveitadas em prol de seus produtos de Defesa.

Assim, constatou-se que a *totalidade* dos membros da MTAB-Paraguai entrevistados conheciam os produtos de Defesa da BID utilizados em sua área de atuação e, ainda que não tenham recebido qualquer orientação para apresentá-los como parte das soluções dos problemas identificados em suas assessorias, 100% dos assessores diretos tiveram oportunidade de divulgar os PRODE (somente os auxiliares dos assessores afirmaram não ter tido oportunidade).

Tais ocorrências destacam a capacidade que os membros da MTAB têm em promover produtos de Defesa, devido à experiência de trabalho na área, adquirida no Brasil, onde esses itens e serviços da BID fizeram parte da solução de situações semelhantes às enfrentadas pelo Paraguai. A efetividade dessa capacidade de divulgação de PRODE foi comprovada pelas respostas das autoridades paraguaias, as quais afirmaram em 100% dos quesitos que conheciam os produtos das empresas citadas nesta pesquisa e que a MTAB foi a principal facilitadora nos contatos feitos. Alguns citaram, na parte aberta das questões, os nomes das empresas em voga neste trabalho sem que lhes fossem estes apresentados nos

13 Por outro lado, cabe destacar, apesar de estar fora do escopo temporal proposto para este trabalho, a assinatura, conduzida sob os auspícios do MRE, do Acordo de Cooperação Mútua entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai para combater o tráfico de aeronaves envolvidas em atividades ilícitas transnacionais, celebrado em Brasília, em 10 de fevereiro de 2000. Esse Acordo forneceu a base legal para todas as ações tomadas pela MTAB-Paraguai no âmbito da assinatura de ajustes que envolviam reembolso por atividades e serviços prestados pela Força Aérea Brasileira e que, em segundo plano, terminam por beneficiar a BID, origem de grande parte dos produtos negociados em tais instrumentos.

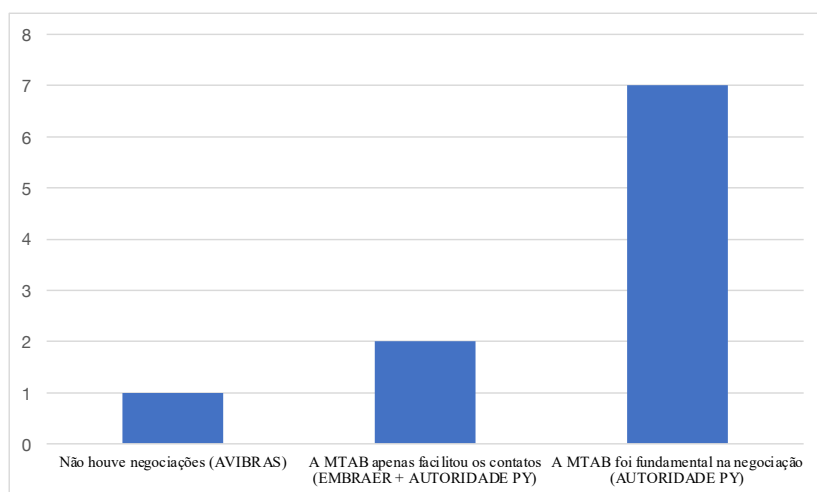
questionários, indicando a divulgação realizada pelos membros da missão.

Ainda dentro do apoio a empresas, em um segundo momento, procurou-se identificar possíveis negociações de PRODE, que foram levadas a cabo com o governo paraguaio, e o nível de participação da Missão em tais negociações. Para tal, utilizaram-se as informações obtidas em entrevistas com os membros da MTAB, com as empresas e com as autoridades paraguaias que,

posteriormente, foram sobrepostas à pesquisa documental, a fim de comprovar a resultante assinatura de contratos.

Com relação ao nível de participação nas negociações de contratos de venda de PRODE, foram apresentadas as perguntas 4 (Questionário – Empresas) e 5 (Questionário – Autoridades Paraguaias), as quais, após respondidas por todos os participantes, trouxeram as seguintes informações:

Gráfico 4 – Participação da MTAB na negociação de contrato de venda de PRODE



Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

O Gráfico 4 remete à ideia de que a participação da MTAB foi essencial nas negociações de contratos de venda de PRODE, especialmente na visão das autoridades paraguaias, corroborando o que afirmam Cottey & Forster (2004) e Pajtinka (2016) sobre a capacidade de uma cooperação militar ser capaz de dar suporte à venda de produtos de Defesa.

Diante dos dados coletados a respeito de venda direta de produtos, foi citada por todos – membros da MTAB, empresa e autoridades paraguaias – a aquisição de um sistema de controle de espaço aéreo no valor de US\$ 3.715.074,08¹⁴, com enorme potencial de contratação de manutenção futura, haja vista a exclusividade da empresa

na operação do sistema. Nessa contratação, a empresa e as autoridades paraguaias afetadas ao tema foram unânimes em afirmar na entrevista que a MTAB atuou como facilitadora no processo.

Cabe destacar que essa negociação se deu com uma empresa que recorreu aos préstimos da MTAB como contribuinte da divulgação de seus produtos, tendo ela afirmado ter efetuado visitas ao país e contado com o suporte da Missão para apresentação de seus itens e serviços às instituições locais (Perguntas 3, 4 e 5 – Questionário Empresas).

Assim, de maneira bastante pontual, pode-se inferir que, no período 2018-2020, a MTAB-Paraguai foi eficaz na promoção de produtos de Defesa, haja

14 Consulta realizada ao site da DINAC. Disponível em: <<https://contrataciones.gov.py/licitaciones/adjudicacion/contrato/337599-comtel-sociedad-anonima-1.html>>. Acesso em: 7 ago. 2021.

vista que houve a assinatura de um contrato entre as autoridades paraguaias e a empresa ATECH, a qual se utilizou dos meios disponíveis na Missão, tendo ambos os lados identificado a participação da MTAB como facilitadora do processo. Essa inferência demonstra o alinhamento da Missão com o suporte teórico trazido por Silva (2015), ao

afirmar que esse tipo de instituição deve buscar a expansão das relações comerciais.

Ao abordar a vertente do suporte aos produtos de Defesa que trata da assinatura de acordos internacionais que tenham propiciado uma comercialização indireta ou futura, passaremos a verificar os instrumentos assinados com a FAP e a DINAC no período em questão:

Quadro 5 – Acordos internacionais assinados na MTAB-Paraguai

	ACORDOS ASSINADOS
FAP	• Ajuste complementar ao Acordo de 10 de fevereiro de 2000, aprovado pelo Decreto nº 4.240 (BRASIL, 2002), para o fornecimento de itens e serviços de aeronaves T-27, mediante pagamento pelo governo paraguaio (BRASIL, 2018a).
DINAC	• Entendimento técnico para a implantação do sinal radar de Foz do Iguaçu no aeroporto paraguaio de Guarani (BRASIL, 2019a). • Ajuste complementar ao Acordo de 10 de fevereiro de 2000 para fornecimento de itens e serviços da área de controle de espaço aéreo (BRASIL, 2020).

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Diante das informações apresentadas no Quadro 5, no que se refere à FAP, nota-se que o ajuste assinado é complementar ao acordo de 2000 e permite a compra de itens e contratação de serviços da aeronave T-27, diretamente da Força Aérea Brasileira e a preço de custo. Cumpre destacar que os itens dessa aeronave, mesmo pertencentes à FAB, têm sua origem em várias empresas nacionais, além da fabricante EMBRAER, ainda que não sejam pertencentes à ABIMDE¹⁵, o que atende ao intento de abrir espaço para um promissor crescimento da área de manutenção de aeronaves, conforme ressaltado por Ferreira (2016).

Ainda que o montante de recursos empregados pela FAP não seja elevado em valores absolutos, representaram cerca de 0,2% (US \$552,220.00 – em valores de 2019¹⁶) dos gastos

disponíveis para a Defesa (PARAGUAI, 2019). Nesse acordo também há o objetivo de permitir que as aeronaves T-27 da EMBRAER permaneçam em um bom nível de operacionalidade, contribuindo para a divulgação deste e dos demais produtos da empresa.

Com respeito à DINAC, foi possível identificar que o ajuste complementar, nos mesmos moldes do que foi assinado com a FAP, permite a compra de itens e contratação de serviços da área de controle de espaço aéreo também a preço de custo, possibilitando a entrada de várias empresas brasileiras do ramo, em especial na atividade de manutenção dos equipamentos adquiridos da Força Aérea Brasileira.

De maneira similar, ocorreu a assinatura do entendimento técnico, o qual teve como meta melhorar o controle de tráfego aéreo na região,

15 Em consulta ao Sistema de Integrado de Logística de Materiais e Serviços (SILOMS) da Força Aérea Brasileira, foram identificadas as seguintes empresas, com sede em território nacional, como fornecedoras de itens e serviços para o projeto T-27 e participantes da cadeia produtiva gerada pela comercialização de produtos dessa aeronave à Força Aérea Paraguaia: Aeromot, Aviation Center, Coopresa, IAS e William & Itagiba.

16 Dados coletados junto ao Assessor Logístico da MTAB-Paraguai.

mas proporcionou a entrada de produtos e serviços das empresas da BID no Paraguai (DEFESANET, 2019), de acordo com Vianello (2016), região considerada mercado-chave nesse campo.

Dentro do aspecto de participação da Missão na assinatura de tais acordos internacionais, foram observadas as respostas da Pergunta 6 (Questionário – Autoridades Paraguias), respondidas pela totalidade dos participantes,

que apresentaram *unanimidade* em afirmar que “*Houve assinatura de acordo internacional com o Brasil e a MTAB teve participação fundamental nas negociações*”, enquadrando a MTAB, de acordo com a perspectiva conceitual de Cottey e Forster, como um instrumento de diplomacia de Defesa ao citar a tarefa de desenvolver acordos internacionais no campo da cooperação militar e de Defesa.

Considerações finais

O artigo procurou analisar a contribuição de uma MTAB na promoção da BID, enquanto instrumento da diplomacia de Defesa, utilizando, para tanto, alguns dos principais teóricos do tema – em especial Cottey & Forster (2004) – como apoio epistemológico na interpretação dos dados coletados, por meio de pesquisa documental, e entrevistas semiestruturadas, realizadas junto aos principais atores envolvidos: membros da MTAB, Adidos Aeronáuticos, empresas da BID Aeronáutica e autoridades paraguias.

Buscando verificar possíveis correlações entre os elementos de nossa cadeia causal, foram apresentadas algumas das principais premissas conceituais da diplomacia de Defesa a fim de identificar de que maneira o MD, lúdimo agente no assunto, vem atuando, em especial, na promoção de produtos de Defesa. Assim, conectados aos conceitos de diplomacia de Defesa, foi possível inferir ser a MTAB, em particular a do Paraguai, constitui instrumento do MD capaz de desenvolver com completude as funções modeladas por Cottey & Forster (2004) e Pajtinka (2016).

Ainda como variável independente da cadeia causal, foram apresentadas as principais características da BID, sendo verificado o quão importante é a manutenção de uma Base Industrial de Defesa fortalecida e atuante, a fim de permitir sustentação para a capacidade de mobilização e para o crescimento da vertente científico-tecnológica do poder nacional, sendo o incentivo estatal e a busca por novos mercados internacionais tornam-se fundamentais para a sobrevivência da atividade. A respeito do campo aeronáutico, procurou-se identificar, por meio do portfólio de produtos, que empresas poderiam ser alvo de estudos no que concerne às suas interações com o Paraguai e com a MTAB naquele país. Dessa apreciação foram elencadas três empresas: ATECH, AVIBRAS e EMBRAER.

Referente à MTAB-Paraguai, foram identificadas as principais áreas de atuação (operação e manutenção de aeronaves; ensino e controle de espaço aéreo), bem como os interlocutores naquele país: FAP e DINAC, o que ajudou a direcionar a coleta e a análise de dados a fim de responder à pergunta de pesquisa e aos objetivos do estudo.

A respeito da integração com o MRE, abordada neste estudo como variável interveniente, as respostas livres dos questionários indicaram haver apenas algumas iniciativas isoladas, por parte dos representantes do MD, no sentido de promover ações para a divulgação de produtos de Defesa, o que sugeriu ser, à primeira vista, insuficiente a interação entre esses atores da política externa nacional. Tais fatos denotam, destarte, um ponto a ser observado na construção de uma estratégia mais coordenada e efetiva entre MRE e MD, tal qual preconizado tanto nos apontamentos teóricos de Ferreira (2016) quanto em documentos do mais alto nível, como a Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2016b).

Na exploração da variável dependente, que procurou analisar a participação da MTAB-Paraguai como instrumento da diplomacia de Defesa, em especial, na promoção de produtos das empresas do campo aeronáutico da BID, foram utilizadas como premissas, oriundas do referencial conceitual, os seguintes pontos: (i) construção de ambiente de confiança – principal



Quanto maior o suporte de uma MTAB aos contratos de produtos de Defesa, maior o potencial de oportunidades para as indústrias do campo aeronáutico.



aspecto da diplomacia de Defesa; (ii) promoção de visitas e de treinamento; (iii) integração com a política externa sob responsabilidade do MRE; (iv) suporte aos contratos de negócios de produtos de Defesa – diretamente ou por meio de assinatura de acordos internacionais.

Com base nos dados auferidos, foi possível verificar que as autoridades paraguaias classificaram a MTAB em um elevado nível de confiabilidade, denotando o grande potencial que detém para a promoção de produtos de Defesa. Diretamente conectado com a promoção das empresas da BID, foram identificadas diversas ações que evidenciaram a participação efetiva da MTAB na venda de itens aeronáuticos e serviços de controle de tráfego aéreo, além da assinatura de acordos internacionais, os quais ensejaram aquisições imediatas e futuras de produtos de Defesa por parte daquele país.

Dessa forma, frente aos dados levantados e considerando que as variáveis selecionadas para o estudo refletem apenas parcialmente a com-

plexidade do desenho de pesquisa ora proposto, pode-se depreender, como hipótese relacional direta que: quanto maior o suporte de uma MTAB aos contratos de produtos de Defesa, maior o potencial de oportunidades para as indústrias do campo aeronáutico. No entanto, ressalte-se, para produção de conhecimento generalizável, faz-se necessário replicar a cadeia causal e a citada hipótese relacional em outros países, de semelhantes características – ou mesmo no Paraguai – e em uma escala temporal mais ampla.

Cumprindo indicar, por fim, que a pesquisa contribuiu para evidenciar, com a apresentação de resultados práticos alcançados sob a égide da diplomacia de Defesa, a potencialidade de representações diplomáticas similares à MTAB na consecução dos interesses nacionais. Não obstante, destacamos, como ponto crítico identificado, a necessidade de intensificar a integração/ coordenação entre ações do MRE e do MD, com o intuito de potencializar a capacidade de promoção da BID no exterior.

Referências

Ameaça e Oportunidade ABIMDE. Disponível em: <<https://abimde.org.br/pt-br/noticias/crise-ameaca-e-oportunidade-editorial-tecnologia-defesa/>>. Acesso em: 3 abr. 2021.

ANDRADE, Israel de Oliveira. Base industrial de Defesa: contextualização histórica, conjuntura atual e perspectivas futuras. In: AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) (Org.). *Mapeamento da Base Industrial de Defesa*. Brasília: ABDI-IPEA, 2016.

BRASIL. Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação de cooperação mútua entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai de 10 de fevereiro de 2000. Assunção, Paraguai, 23 out. 2018a.

BRASIL. Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação de cooperação mútua entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai de 10 de fevereiro de 2000. Assunção, Paraguai, 16 jun. 2020.

BRASIL. Entendimento Técnico entre o Comando da Aeronáutica e a Dirección Nacional de Aeronáutica Civil. Rio de Janeiro, 8 maio 2019a.

BRASIL. Plano estratégico militar da Aeronáutica 2018-2027. Brasília, 2018b.

BRASIL. Regimento Interno da Missão Técnica Aeronáutica Brasileira em Assunção (RICA). Brasília, 2018c.

BRASIL. Regimento Interno da Missão Técnica Aeronáutica Brasileira na Bolívia (RICA). Brasília, 2019b.

BRASIL. Decreto nº 4.240, de 21 de maio de 2002. Promulga o Acordo de Cooperação Mútua entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai para Combater o Tráfego de Aeronaves Envolvidas em Atividades Ilícitas Transnacionais, celebrado em Brasília, em 10 de fevereiro de 2000. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 97, p. 2-3, 22 maio 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4240.htm>. Acesso em: 7 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, 2016a.

BRASIL. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa. Brasília, 2016b.

- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Acordo de criação da Missão Técnica Aeronáutica Brasileira em Assunção. Assunção, Paraguai, 1982.
- COTTEY, Andrew; FORSTER, Anthony. Resheaping defense diplomacy: new roles for military cooperation and assistance. *Adelphi Paper*, New York, n. 365, abr. 2004.
- DRAB, Lech. Defence diplomacy – an important tool for the implementation of foreign policy and security of the state. *Security and Defence Quarterly*, v. 20, n. 3, 2018, p. 57-71. Disponível em: <<https://securityanddefence.pl/Defence-diplomacy-an-important-tool-for-the-implementation-of-foreign-policy-and-103330,0,2.html>>. Acesso em: 18 abr. 2021.
- FAB inaugura Controle de Aproximação em cooperação com o Paraguai. *Defesanet*, 2019. Disponível em: <https://www.defesanet.com.br/br_py/noticia/34683/FAB-inaugura-Controle-de-Aproximacao-em-cooperacao-com-o-Paraguai/>. Acesso em: 8 ago. 2021.
- FERREIRA, Marcus José Barbieri. Plataforma aeronáutica militar. In: AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) (org.). *Mapeamento da Base Industrial de Defesa*. Brasília, 2016. p. 399-507.
- FLOYD, Nicholas. *Dropping the Autopilot: Improving Australia's Defence Diplomacy*. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/124573/2010_11_Floyd,%20Dropping%20the%20autopilot_web.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2023.
- PAJTINKA, Erik. Military Diplomacy and Its Present Functions. *Security Dimensions: International & National Studies*, n. 20, p. 179-194, 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/315475293_Military_Diplomacy_and_Its_Present_Functions>. Acesso em: 17 abr. 2021.
- PARAGUAI. Ley nº 6258, de 7 de janeiro de 2019. Que aprueba el presupuesto general para el ejercicio fiscal 2019. Disponível em: <<https://www.bacn.gov.py/archivos/8716/Ley%206258.pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2021.
- SENG TAN, See; SINGH, Bhubhindar. *Asian Security*. Routledge Taylor&Francis Group, London, v. 8, n. 3 set. 2012.
- SILVA, Antônio Ruy de Almeida. A diplomacia de defesa na política internacional. *Revista Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 21, p. 179-202, jul./dez., 2015.
- SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação*. 4ª ed. Florianópolis: UFSC, 2005.
- SIPRI – Gastos militares mundiais sobem para quase US \$ 2 trilhões em 2020. *Defesanet*, 2021. Disponível em: <<https://www.defesanet.com.br/tt/noticia/40451/SIPRI---Gastos-militares-mundiais-sobem-para-quase-US-%24-2-trilhoes-em-2020/>>. Acesso em: 9 maio 2021.
- The Military Balance. *The International Institute for Strategic Studies (IISS)*. Disponível em: <<https://www.iiiss.org/publications/the-military-balance/military-balance-2020-book>>. Acesso em: 12 jun. 2021.
- VIANELLO, Juliano Melquiades. Sistemas eletrônicos e sistemas de comando e controle. In: AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) (Org.). *Mapeamento da Base Industrial de Defesa*. Brasília: ABDI-IPEA 2016.

APÊNDICE A – Termo de aceitação e autorização de divulgação das informações coletadas

A Missão Técnica Aeronáutica Brasileira (MTAB) no Paraguai tem entre suas atribuições assessorar as autoridades do campo aeronáutico daquele país nas melhores práticas na área operacional, logística, de ensino e de controle de espaço aéreo. Nesse diapasão, percebeu-se a possibilidade de contribuição da MTAB na promoção de produtos de Defesa da Base Industrial de Defesa brasileira junto às instituições locais para as quais aquela Missão presta assessoria.

Assim, propõem-se as questões abaixo, cujas respostas servirão de base na identificação da contribuição da MTAB-Paraguai na promoção de produtos de Defesa brasileiros naquele país.

As respostas são de caráter voluntário e as informações coletadas serão tabuladas e divulgadas em artigo científico.

Serão preservadas as identidades dos respondentes, a fim de permitir maior liberdade no preenchimento do questionário.

BOUGAINVILLE: O NASCIMENTO DE UMA NAÇÃO?

Fabio Rocha Frederico¹

Resumo

Entre 1988 e 1997, a província de Bougainville, na Papua Nova Guiné (PNG), foi palco do mais grave conflito militar no Pacífico desde o fim da Segunda Guerra Mundial. O conflito, em larga medida de caráter separatista, provocou a morte de entre 5 e 20 mil pessoas, a maior parte por doenças e falta de atendimento médico. Após longo período de negociações, o conflito foi definitivamente encerrado pelo Acordo de Paz de Bougainville, em agosto de 2001. Conforme as determinações do acordo, nos anos seguintes, a província obteve maior autonomia em relação ao governo central de PNG. Em 2005, a Região Autônoma de Bougainville foi oficialmente constituída e o território elegeu seu primeiro presidente. Em referendo sobre o futuro político da província, realizado no final de 2019, a imensa maioria dos habitantes de Bougainville votou pela independência.

O resultado do referendo, no entanto, não é de cumprimento obrigatório e deve ser confirmado pelo Parlamento nacional de PNG. Após o referendo, o primeiro-ministro de PNG e o presidente de Bougainville mantiveram três encontros para tratar do futuro político da província, sem resultados conclusivos. Os líderes de Bougainville têm manifestado, de maneira consistente, sua determinação em obter a independência do território. O atual presidente, Ishmael Toroama, trabalha para que Bougainville alcance sua independência entre 2025 e 2027. O governo de PNG, por outro lado, tem demonstrado sua oposição à independência da província. A despeito da determinação das duas partes em resolver o diferendo de forma pacífica, o impasse pode levar ao aumento das tensões e provocar episódios de violência política em Bougainville, com consideráveis implicações regionais.

1 Diplomata de carreira desde 2002. Conselheiro na Embaixada do Brasil em Washington.

A Região Autônoma

A Região Autônoma de Bougainville é uma das 22 províncias do Estado Independente da Papua Nova Guiné (PNG). A província é composta por duas ilhas principais, Bougainville e Buka, que, geograficamente, formam a parte norte da cadeia das Ilhas Salomão. Apesar da maior proximidade étnica e geográfica com as Ilhas Salomão, Bougainville é parte de PNG desde a independência deste país, em setembro de 1975.

O território de PNG, por sua vez, é formado pela metade oriental da Nova Guiné (a parte ocidental da ilha pertence à Indonésia) e aproximadamente outras 600 ilhas. Com uma população de quase 9 milhões de pessoas, PNG é um dos estados etnicamente mais diversos do mundo, com cerca de 860 línguas ativamente utilizadas. O país enfrenta graves problemas de desenvol-

vimento e dificuldades de integração nacional, possuindo extensas áreas montanhosas cobertas por florestas tropicais, centenas de ilhas e uma população majoritariamente rural.

A população atual de Bougainville, predominantemente católica, é de cerca de 350 mil pessoas, o equivalente a 4% da população de PNG. Sua área territorial, de 9.500 quilômetros quadrados, corresponde a cerca de 2% da área total de PNG. As três principais cidades da província são Buka, Arawa e Buin. Aproximadamente 90% dos habitantes do território vivem em áreas rurais, muitos dos quais em regiões montanhosas de difícil acesso. Apesar da pequena extensão territorial, Bougainville também possui considerável diversidade étnica e social, com 25 línguas faladas (REGAN, 2019, p. 15).

Bougainville

O primeiro contato registrado de navegadores europeus com a região ocorreu em julho de 1768, com a chegada do explorador francês Louis Antoine de Bougainville (BOHANE, p. 4). Apesar da principal ilha da região ter recebido o nome do navegador, a França nunca tentou dominar a área. No final do século XIX, as ilhas de Buka e Bougainville acabaram parte da colônia alemã da Nova Guiné (German New Guinea), enquanto o restante do arquipélago das Ilhas Salomão foi incorporado, em 1893, ao império britânico. O primeiro centro administrativo alemão em Bougainville foi estabelecido apenas em 1905 e a região permaneceu, em grande parte, isolada.

Com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, a colônia alemã, que incluía o nordeste da ilha da Nova Guiné e o arquipélago de Bismarck, além de Buka e Bougainville, foi ocupada por forças australianas. Junto com a região sudeste da ilha de Nova Guiné (Territory of Papua), até então colônia britânica, a região seria administrada pela Austrália, sob diferentes formatos, entre 1915 e 1975.

Durante a Segunda Guerra Mundial, Bougainville foi invadida por forças japonesas a partir de março de 1942. Apesar da resistência australiana, apoiada por grupos locais, a ilha foi gradualmente conquistada pelos militares japoneses. Em novembro de 1943, tropas norte-americanas desembarcaram em Bougainville e a ilha tornou-se palco

de violentos combates. As condições climáticas e geográficas em Bougainville, caracterizada por pântanos no litoral e montanhas cobertas por densas florestas na maior parte da região central, eram extremamente desafiadoras. O calor, a umidade e as dificuldades de abastecimento agravavam ainda mais as péssimas condições enfrentadas pelos combatentes. Milhares de militares das duas forças sofreram com doenças, como malária, disenteria, pododermatite (*foot rot*) e úlcera causada pela selva (PIKE, 2015, p. 646-662; LINDSAY, 2011, p. 158).

As tropas norte-americanas, paulatinamente, retomaram o controle da ilha, isolando as forças japonesas na região sul de Bougainville. A reconquista completa da ilha, com a rendição da guarnição japonesa, entretanto, ocorreu apenas com o fim da Segunda Guerra Mundial, em agosto de 1945. Dos 65 mil militares japoneses enviados a Bougainville, cerca de 21 mil sobreviveram. A maior parte das mortes foi provocada por doenças e pela falta de alimentos (PIKE, 2015, p. 670).

Com o fim da guerra, a administração colonial australiana sobre a Papua Nova Guiné foi reestabelecida. Em Bougainville, os diversos grupos populacionais, apesar das diferenças linguísticas e sociais, desenvolveram, gradualmente, um senso de identidade compartilhada. O contato mais frequente com indivíduos de fora da região e a diferença entre o tom de pele mais escuro da

população de Bougainville, em comparação ao restante dos habitantes de PNG, contribuíram para a percepção de identidade distinta². É possível que a antiga política alemã de utilizar os habitantes de Bougainville em funções de policiamento e

como capatazes das plantações coloniais também tenha lançado as bases para o surgimento de uma identidade comum no território (REGAN, 2019, p. 16-17; ADAMO, 2018, p. 175).

A mina de Panguna

O mais importante fator na consolidação do desejo de independência e do próprio sentimento de identidade da população de Bougainville, contudo, foi o processo de exploração dos recursos minerais da região (REGAN, 2019, p. 17).

Durante a década de 1960, um enorme depósito de ouro e cobre foi descoberto em Panguna, na área central de Bougainville, próxima à cidade de Arawa. Os direitos de exploração do local foram concedidos por 42 anos à empresa australiana Rio Tinto, que passou a controlar a operação por intermédio de uma subsidiária, a Bougainville Copper Limited. As obras necessárias ao funcionamento da mina de Panguna foram realizadas entre 1968 e 1972, quando cerca de 10 mil pessoas de fora da região chegaram a Bougainville para trabalhar na construção de estradas, redes de energia elétrica e instalações portuárias. Panguna, já então uma das maiores minas de cobre do mundo, iniciou sua produção em abril de 1972 (REGAN, 2019, p. 17; GYNGELL, 2021, p. 38-39; ADAMO, 2018, p. 169).

Paralelamente, os primeiros movimentos autonomistas apareceram em Bougainville já no final da década de 1960, ainda durante a administração colonial australiana. O desejo por autodeterminação ganhou força rapidamente e a liderança de Bougainville declarou a independência do território em 1º de setembro de 1975, dias antes da data marcada para a independência de PNG, em 16 de setembro. Na ocasião, os líderes de Bougainville, entre os quais o padre católico John Momis, concordaram com a permanência da região no interior de PNG, após o primeiro-ministro Michael Somare prometer que o território receberia alguma forma de autonomia (BOHANE, 2019, p. 5).

Em meados da década de 1980, a riqueza mineral de Bougainville havia se tornado a mais importante fonte de recursos da economia de PNG. Na ocasião, Panguna era responsável por

14% da renda nacional do país e metade do total das exportações (BOHANE, 2019, p. 6).

Apesar do relativo desenvolvimento econômico em Bougainville gerado pela atividade mineradora, Panguna acabou provocando intenso ressentimento entre a população do território, particularmente nas regiões do centro e do sul da ilha. Os donos tradicionais das terras afetadas pela atividade mineradora, em particular, discordavam da distribuição dos recursos gerados por Panguna, considerando que a partilha era injusta e beneficiava a mineradora e o governo central.

A chegada de milhares de trabalhadores de outras regiões de PNG, os danos ambientais provocados pela mina e a percepção de que as riquezas de Bougainville estavam sendo exploradas em benefício de terceiros, entre outros fatores, causaram crescente descontentamento entre a população da província e consolidaram a identidade local.

A mineração em larga escala, além disso, desarticulou as atividades econômicas, os laços sociais e os costumes tradicionais dos povos de Bougainville. A falta de terras agricultáveis, a desigualdade econômica, o deslocamento de vilas inteiras em razão da mineração e o aparecimento de um expressivo conjunto de homens jovens, sem meios de sobrevivência e educação formal, contribuíram para o aumento das tensões sociais e para a eclosão da violência em Bougainville (REGAN, 1998, p. 273-276; FIRTH, 2005, p. 192-193).

2 Os habitantes de Bougainville passaram a se identificar como *black skins*, em comparação com os demais habitantes de PNG, percebidos como *red skins* (REGAN, 2019, p.16 e 17; ADAMO, 2018, p. 175).

A guerra (1988-1997)

O estopim do conflito em Bougainville foi a insatisfação dos proprietários tradicionais das terras da mina de Panguna com a distribuição dos rendimentos e das compensações pagas pela mineradora (FIRTH, 2005, p. 192-193). Em novembro de 1988, um pequeno grupo liderado por Francis Ona, um ex-empregado da Bougainville Copper Limited, destruiu instalações da empresa e torres de energia elétrica com explosivos roubados. A resposta brutal da polícia e, a partir de meados de 1989, das Forças de Defesa de PNG (Papua New Guinea Defence Force – PNGDF), rapidamente radicalizou e ampliou o movimento, que ganhou contornos de uma revolta geral. Francis Ona passou a exigir a independência de Bougainville já em fevereiro de 1989 (REGAN, 1998, p. 277; BOHANE, 2019, p. 6-7).

Os rebeldes, em rápida expansão, formaram o Exército Revolucionário de Bougainville (Bougainville Revolutionary Army – BRA) e ampliaram os ataques. Em maio de 1989, em meio à escalada da violência, a mina de Panguna, então responsável por 22% da receita nacional de PNG, foi obrigada a interromper suas atividades, que jamais seriam retomadas (ADAMO, 2018, p. 171). Os representantes do governo central de PNG, incluindo a polícia e as forças armadas, abandonaram Bougainville em março de 1990. Pouco depois, o governo de Port Moresby impôs um bloqueio aéreo e naval sobre o território. Nos meses seguintes, a falta de remédios e de itens básicos provocou uma profunda deterioração das condições de vida da população de Bougainville (EVANS; GRANT, 1995, p. 183; REGAN, 1998, p. 278).

Francis Ona declarou a independência de Bougainville, em maio de 1990, poucos meses após a partida das forças de PNG. Diante do colapso da administração central, o movimento separatista pretendeu instalar um “governo civil” no território, o chamado Governo Interino de Bougainville (Bougainville Interim Government – BIG). Na realidade, o “governo interino”, sob a presidência de Ona e a vice-presidência de Joseph Kabui, era extremamente frágil e tinha pouco controle sobre o Exército Revolucionário de Bougainville. O BRA, por sua vez, era formado por grupos praticamente independentes, que incluíam desde contingentes motivados e disciplinados até bandos de jovens criminosos. A organização não possuía uma estrutura coesa e hierárquica e a ligação dos diversos grupos armados com o comando do BRA era, muitas vezes, tênue.

Os insurgentes, principalmente nos primeiros anos do conflito, utilizavam armamento precário, quase sempre de fabricação artesanal, além de armas japonesas que haviam permanecido na ilha desde a Segunda Guerra Mundial. O Exército de PNG, por outro lado, também tinha poucos recursos materiais e não era capaz de mobilizar, ao mesmo tempo, mais de 500 militares em operações ativas em Bougainville (ADAMO, 2018, p. 179).

Após a saída das forças de PNG e o colapso da administração estatal, grupos do BRA passaram a perseguir setores da sociedade de Bougainville considerados colaboracionistas, como servidores públicos e integrantes das famílias mais ricas. Em resposta, chefes tradicionais formaram seus próprios grupos armados e o conflito ganhou ainda mais complexidade. Em várias regiões, grupos armados, alinhados ou não ao BRA, passaram a se confrontar em razão de disputas pelo poder local, muitas vezes motivados por questões pessoais. Parte da população de Bougainville, especialmente na ilha de Buka, passou a apoiar o retorno das forças de segurança de PNG. Buka foi reconquistada, praticamente sem resistência, em setembro de 1990 (REGAN, 1998, p. 278-279).

No ano seguinte, o Exército de PNG retornou à ilha de Bougainville, ocupando o norte da ilha. O apoio ao BRA, contudo, permaneceu elevado, especialmente no centro e no sul da ilha de Bougainville, e as forças de PNG não conseguiram derrotar militarmente os rebeldes. A violência tornou-se endêmica em Bougainville, causando grave destruição material e provocando o deslocamento interno de dezenas de milhares de pessoas.

O conflito teve efeitos regionais importantes, particularmente sobre as Ilhas Salomão, que receberam milhares de refugiados. A Austrália, antiga potência colonial e mais poderoso país da região, manteve posição de apoio à unidade e à integridade territorial de PNG. No início do conflito, o governo de Canberra forneceu AU\$ 12 milhões para as Forças de Defesa de PNG, a fim de financiar a formação de um novo contingente de 450 militares. A Austrália também cedeu quatro helicópteros *Iroquois* desarmados, com a condição de que fossem utilizados apenas para missões de transporte (GYNGELL, 2021, p. 165-166).

Em paralelo aos esforços militares em Bougainville, o governo de PNG também passou a buscar uma solução negociada para o conflito, especialmente após o então ministro das Rela-

ções Exteriores, Julius Chan, assumir o cargo de primeiro-ministro do país em agosto de 1994. Em Bougainville, o principal interlocutor dos esforços negociadores foi o ex-juiz Theodore Miriung, que assumiu o papel de mediador entre o governo de Port Moresby e as forças separatistas. Miriung pertencia ao grupo étnico Nasioi, um dos mais afetados pela mina de Panguna (ADAMO, 2018, p. 171).

Os esforços negociadores, especialmente a Conferência de Paz de Arawa, realizada em outubro de 1994, levaram à criação de um governo provisório no território (Bougainville Transitional Government). Sob a liderança de Miriung, o governo provisório foi instalado em abril de 1995. Acordos de cessar-fogo pontuais foram alcançados e novas rodadas de negociações foram realizadas em Cairns, na Austrália, em setembro e dezembro de 1995.

Forças de PNG, no entanto, violaram o cessar-fogo e atacaram a delegação de líderes do BRA que retornava da Austrália após o encontro negociador de dezembro. Até hoje, não está claro se o ataque foi ordenado por Port Moresby ou decidido por lideranças locais do Exército de PNG. O episódio, de qualquer modo, provocou violenta reação dos separatistas e o primeiro semestre de 1996 assistiu à intensificação dos confrontos entre o BRA e as forças de PNG (REGAN, 1998, p. 280-281).

Em junho de 1996, as Forças de Defesa de PNG lançaram uma grande ofensiva militar em Bougainville, com o objetivo de enfraquecer os rebeldes e forçá-los a aceitar um acordo favorável ao governo de Port Moresby. A ofensiva,

no entanto, fracassou completamente, com o BRA impondo uma série de derrotas ao Exército de PNG no centro e no sul de Bougainville. Em agosto, o governo de PNG encerrou oficialmente a ofensiva (DINNEN; MAY; REGAN, 1997, p. 55).

No mês seguinte, em um ataque nas proximidades da cidade de Buim, grupos rebeldes mataram 12 membros das forças de segurança de PNG e capturaram outros cinco. Poucas semanas depois, em outubro de 1996, Miriung foi assassinado, provavelmente por policiais e militares de PNG (DINNEN; MAY; REGAN, 1997, p. 12).

Entre 1988 e 1997, o conflito provocou de 5 a 20 mil mortes em Bougainville, em uma população estimada em 150 mil pessoas no final da década de 1980. A maioria das mortes foi causada por doenças agravadas pela carência de remédios, tratamento médico e alimentação adequada. Durante os quase dez anos de conflito, de 10 a 15 mil pessoas deixaram Bougainville e cerca de 60 mil foram obrigadas a abandonar suas casas em algum momento. A guerra, além disso, devastou a economia da província e provocou a destruição de praticamente toda a infraestrutura pública do território.

A economia de PNG também foi afetada de forma severa pelo conflito em Bougainville. Além dos custos diretamente relacionados à manutenção do esforço militar, o fechamento de Panguna eliminou, abruptamente, a principal fonte de exportação do país. Durante os nove anos de conflito, centenas de integrantes das Forças de Defesa e da polícia de PNG pereceram ou ficaram feridos nos confrontos (REGAN, 1998, p. 21).

The Sandline Affair

Desde sua ascensão ao cargo, em agosto de 1994, o primeiro-ministro de PNG, Julius Chan, considerava prioritária a resolução do conflito em Bougainville. Nos anos seguintes, contudo, tanto os esforços negociadores quanto a opção militar fracassaram, e seu governo ficou sem estratégia clara para lidar com o conflito. No final de 1996, o primeiro-ministro passou a ansiar por uma solução rápida para a guerra, preferencialmente antes das eleições nacionais de PNG, previstas para junho de 1997.

Após alguma relutância, Chan aceitou, em janeiro de 1997, proposta da empresa britânica Sandline International, que previa a utilização de mercenários estrangeiros para subjugar a

insurgência separatista em Bougainville. No mesmo mês, o governo de PNG firmou contrato com a companhia, no valor de US\$ 36 milhões. A Sandline International era controlada por um ex-tenente-coronel do Exército britânico, Tim Spicer, veterano da Guerra das Malvinas e do conflito na Irlanda do Norte.

O acordo com a Sandline foi feito secretamente, com apenas um pequeno grupo de autoridades governamentais e militares de PNG informados sobre as tratativas. Os recursos para o pagamento da empresa britânica, feito em duas parcelas de US\$ 18 milhões no final de janeiro, foram desviados do orçamento nacional, incluindo das verbas destinadas aos ministérios

da Educação e da Saúde (DINNEN; MAY; REGAN, 1997, p. 13-14; ADAMO, 2018, p. 172).

A Sandline, por sua vez, subcontratou a empresa Executive Outcomes, criada por ex-oficiais das Forças Armadas da África do Sul sob o regime do Apartheid, que já atuava em diversos países africanos. A Executive Outcomes, que se tornou responsável pela contratação do pessoal e pela compra dos equipamentos, reuniu cerca de 70 mercenários para a operação em Bougainville, a maioria dos quais sul-africanos, além de alguns britânicos e australianos.

O plano preparado por Tim Spicer previa a realização de operações lideradas pelos mercenários, com o apoio da unidade de forças especiais de PNG, a fim de eliminar os principais líderes do BRA. De maneira pouco convincente, o plano partia do pressuposto de que a morte dos líderes provocaria a fragmentação e a derrota dos insurgentes. O contrato era de apenas três meses, prazo previsto para a vitória sobre os rebeldes. É provável que as duas empresas também tivessem interesse na atividade mineradora e no fornecimento de segurança para a mina de Panguna, que seria reaberta após a derrota do BRA.

Os primeiros mercenários chegaram ao país em 7 de fevereiro, em um voo da Air Niugini, a companhia aérea nacional de PNG, procedente de Singapura. Ainda na primeira quinzena de fevereiro, o restante dos mercenários e todo o equipamento militar, incluindo helicópteros russos armados com mísseis, ingressaram em PNG em duas aeronaves fretadas da companhia búlgara Air Sofia (DINNEN; MAY; REGAN, 1997, p. 15, 55-57; ADAMO, 2018, p. 172; FIRTH, 2005, p. 193-194).

A contratação da Sandline foi divulgada publicamente pela primeira vez em 22 de fevereiro de 1997, em um artigo da jornalista australiana Mary-Louise O'Callaghan. As agências de inteligência da Austrália já haviam confirmado a contratação de mercenários, e o primeiro-ministro australiano, John Howard, manteve conversa com Julius Chan sobre a questão. O governo australiano não via a operação com bons olhos, entre outras razões pelo precedente da presença de mercenários no

Pacífico Sul (GYNGELL, 2021, p. 267-268). Diante da repercussão internacional, Chan negou o uso direto dos mercenários no conflito, alegando que as empresas iriam apenas fornecer treinamento para as Forças de Defesa de PNG (DINNEN; MAY; REGAN, 1997, p. 2).

No dia 16 de março, pouco antes do início das operações militares planejadas pela Sandline International contra o BRA em Bougainville, o comandante das Forças de Defesa de PNG, general Jerry Singirok, ordenou a prisão de todos os mercenários no país, incluindo o dono da companhia, Tim Spicer. Embora tivesse participado das negociações que levaram à contratação da Sandline, Singirok teria mudado de ideia em razão da percepção de enfraquecimento das Forças de Defesa de PNG diante da utilização dos mercenários e das baixas que a operação provocaria entre a população civil de Bougainville.

A surpreendente decisão do comandante das Forças de Defesa de prender os mercenários e impedir os ataques em Bougainville provocou uma grave crise política em PNG. No dia seguinte, Singirok exigiu publicamente a renúncia do primeiro-ministro, do vice-primeiro-ministro e do ministro da Defesa. Apesar de Chan ter imediatamente demitido Singirok, diversas unidades do Exército de PNG e grande parte da população do país mantiveram seu apoio ao general. A polícia nacional, em contraste, permaneceu ao lado do primeiro-ministro. Protestos populares diários pela renúncia do primeiro-ministro em frente ao Parlamento em Port Moresby quase resultaram em confrontos armados entre os dois grupos.

Diante da crise, em 19 de março, o governo de PNG anunciou o cancelamento do contrato com a Sandline. Em face das contínuas manifestações populares, o primeiro-ministro Julius Chan, o vice-primeiro-ministro e o ministro da Defesa renunciaram aos seus cargos no dia 26 de março. As renúncias contribuíram para atenuar e finalmente encerrar o que havia sido a principal crise política da história independente de PNG (DINNEN; MAY; REGAN, 1997, p. 3-5).

O Acordo de Paz

De maneira inesperada, a crise em torno dos mercenários estrangeiros abriu caminho para um longo e complexo processo negociador, que levaria à conclusão de um acordo de paz definitivo entre o governo de PNG e as forças insurgentes

em Bougainville. Entre outras razões, o fracasso do acordo com a Sandline International encerrou definitivamente qualquer possibilidade de o governo de Port Moresby resolver militarmente o conflito. Em Bougainville, havia uma grande

preocupação com a ação dos mercenários, e a atuação do comandante das Forças de Defesa, impedindo as operações da Sandline, contribuiu para melhorar a imagem dos militares de PNG e fortaleceu os líderes moderados do BRA (DINNEN; MAY; REGAN, 1997, p. 64-65)³.

No âmbito regional, o episódio teve ampla repercussão, particularmente na Austrália, antiga potência colonial. A crise alertou o governo de Camberra para os impactos do conflito em Bougainville sobre a estabilidade política de PNG, bem como para os riscos da presença de mercenários em uma região considerada fundamental para a segurança nacional do país. Com isso, a Austrália também passou a atuar de maneira mais determinada em apoio à resolução pacífica do conflito.

O principal ator externo na mediação do conflito, entretanto, foi a Nova Zelândia, percebida como imparcial tanto por PNG como pelos insurgentes em Bougainville (FRY; TARTE, 2015, p. 141). A Austrália, vista pelo BRA como demasiadamente próxima ao governo de Port Moresby, gradualmente alterou sua própria posição, que passou do apoio à integridade territorial de PNG, para a defesa de solução livremente negociada entre as partes. Com o apoio do governo de Wellington, os dois lados alcançaram, em janeiro de 1998, um acordo permanente de cessar-fogo. Entre novembro de 1997 e março de 1998, a Nova Zelândia liderou missão regional de observação de cessar-fogo em Bougainville (Truce Monitoring Group), também integrada por civis e militares, desarmados, da Austrália, Fiji e Vanuatu.

A Austrália, por sua vez, liderou a subsequente missão regional de monitoração da paz (Peace Monitoring Group), entre abril de 1998 e junho de 2003. No total, mais de 5 mil civis e militares dos quatro países, sempre desarmados, serviram na missão. Paralelamente, a ONU manteve um

pequeno grupo observador em Bougainville (United Nations Observer Mission on Bougainville), que permaneceu no território de meados de 1998 até junho de 2005 (REGAN, 2019, p. 23; FIRTH, 2005, p. 195).

O conflito foi formalmente encerrado pelo Acordo de Paz de Bougainville, firmado em Arawa, em 30 de agosto de 2001. Entre os signatários estavam o primeiro-ministro de PNG, Mekere Morauta, o chefe do governo provincial interino de Bougainville, John Momis, e o líder militar do BRA, Ishmael Toroama (BOHANE, 2019, p. 8). Representantes da Nova Zelândia, Austrália, Fiji, Ilhas Salomão e Vanuatu também firmaram o documento, no papel de países garantes.

O Acordo de Paz, que exigiu alterações na constituição de PNG, foi estruturado em torno de três pilares centrais: a) o processo de desarmamento; b) a criação de governo autônomo em Bougainville; e c) a convocação de referendo sobre o futuro político do território, em não menos que dez e não mais que 15 anos após a formação de governo autônomo em Bougainville (BOHANE, 2019, p. 2).

A constituição da Região Autônoma de Bougainville foi concluída em 2004. No ano seguinte, a população do território elegeu para a presidência o ex-líder separatista Joseph Kabui, e o Governo Autônomo de Bougainville foi formalmente estabelecido em 15 de junho de 2005. As eleições de 2010 e de 2015 foram vencidas por John Momis, que exerceu a presidência da Região Autônoma por dois mandatos. Provavelmente o líder político mais importante da história de Bougainville, Momis havia iniciado sua carreira ainda no início da década de 1970, como deputado da House of Assembly, a assembleia legislativa de PNG durante a administração australiana (REGAN, 2019, p. 16).

O referendo

Segundo as disposições do Acordo de Paz de Bougainville, o referendo sobre o futuro político da província não é de cumprimento obrigatório e deve ser aprovado pelo Parlamento nacional de PNG, que detém o poder de decisão final sobre o tema. O referendo, entretanto, também não é apenas consultivo, não podendo ser ignorado

pelas partes. Pelo Acordo de Paz, após a realização do referendo, os governos de PNG e da Região Autônoma de Bougainville devem iniciar um processo de consultas, com vista a submeter o resultado do referendo, e eventualmente um plano conjunto, ao Parlamento em Port Moresby (REGAN, 2019, p. 9).

3 Francis Ona, o principal líder do BRA nos primeiros anos do conflito, recusou-se a participar do processo de paz, ao lado de um pequeno grupo de combatentes. Ona faleceu em 2005, provavelmente de malária, sem ter aceitado o Acordo de Paz (ADAMO, 2018, p. 173).

A proposta de submeter o resultado do referendo ao Parlamento de PNG teria sido sugerida pelo então ministro dos Negócios Estrangeiros da Austrália, Alexander Downer, em 2001, como forma de resolver o impasse que impedia a conclusão do acordo de paz. Downer teria convencido Port Moresby, alegando que a previsão de ratificação pelo Parlamento nacional garantiria a soberania de PNG. Os líderes de Bougainville, por sua vez, teriam sido persuadidos pelo argumento de que a comunidade internacional apoiaria a independência em caso de referendo favorável, como mostraria o exemplo de Timor-Leste (REGAN, 2019, p. 27-28).

Em janeiro de 2017, os dois governos concordaram com a criação de uma autoridade independente para organizar e realizar o referendo, a Comissão do Referendo de Bougainville (Bougainville Referendum Commission). Em 2018, a Comissão passou a ser presidida pelo ex-primeiro-ministro da Irlanda, Bertie Ahern.

O referendo sobre o futuro político de Bougainville foi realizado entre os dias 23 de novembro e 7 de dezembro de 2019, dentro do prazo previsto pelo Acordo de Paz. No total, 206 mil eleitores foram registrados para participar do referendo. Além da população da região autônoma, naturais de Bougainville residentes na Austrália, Ilhas Salomão e em outras áreas de PNG também

puderam votar. Na cédula, os eleitores deveriam responder uma questão sobre o futuro político do território, optando entre duas opções: "Do you want Bougainville to have: greater autonomy / independence" (REGAN, 2019, p. 61).

Na consulta, a população de Bougainville apoiou, de maneira esmagadora, a independência do território. De acordo com os resultados divulgados pela Comissão do Referendo, a opção pela "independência" recebeu 176.928 sufrágios, o equivalente a 97,7% dos votos. A alternativa por "maior autonomia" atingiu 3.043, e os votos brancos e nulos alcançaram 1.096. O índice de comparecimento foi de 85%, com mais de 181 mil votantes entre os 206 mil eleitores registrados (Bougainville Referendum Commission).

O referendo foi acompanhado por observadores internacionais da União Europeia, do Fórum das Ilhas do Pacífico (principal organismo regional) e da Comunidade Britânica, além da Austrália, EUA, Japão e Nova Zelândia. A missão de observação da Comunidade Britânica considerou o referendo "consistente, transparente e inclusivo". A missão australiana, por sua vez, que incluiu dois parlamentares e quatro ex-deputados nacionais, classificou o referendo como "livre, justo e consistente" (Bougainville Referendum Commission).

Negociações e situação atual



Após a década de conflito armado, os longos anos de negociação e o resultado irrefutável do referendo, a liderança de Bougainville tem reiteradamente demonstrado que não abre mão da independência do território.



Embora tenha facilitado a conclusão do Acordo de Paz, em 2001, a previsão de que o referendo deveria ser ratificado pelo Parlamento nacional de PNG lançou as bases para futuros desentendimentos. Após a década de conflito armado, os longos anos de negociação e o resultado irrefutável do referendo, a liderança de

Bougainville tem reiteradamente demonstrado que não abre mão da independência do território.

Logo após o referendo, o então presidente da Região Autônoma, John Momis, afirmou que as conversas entre Bougainville e o governo de PNG seriam "sobre a independência e nada mais". Segundo ele, a independência de Bougainville "é inevitável", e o governo de Port Moresby deve aceitar o desejo da população do território de deixar PNG (New Dawn News, 2020).

Em setembro de 2020, Ishmael Toroama, um dos mais destemidos líderes separatistas durante o conflito, venceu as eleições presidenciais da Região Autônoma, em uma disputa na qual todos os 25 candidatos apoiavam a independência de Bougainville. Toroama tornou-se combatente do BRA aos 19 anos, ainda nos estágios iniciais do conflito. Tendo formado seu próprio grupo no interior do BRA, Toroama passou a ser um dos mais respeitados líderes militares de Bougainville, já em meados da década de 1990. Durante

o conflito, gravemente ferido em confrontos com as Forças de Defesa de PNG em duas ocasiões, o líder separatista recebeu atendimento médico emergencial em hospital de Honiara, capital das Ilhas Salomão. Entre 1999 e 2003, assumiu a função de principal líder militar do BRA, desempenhando papel importante nas negociações do acordo de paz e na implementação do processo de entrega de armas dos combatentes (REGAN, 2021).

Toroama assumiu a presidência da Região Autônoma com uma agenda fortemente pró-independência. Em seu discurso de posse, em novembro de 2020, destacou que a independência tem sido o sonho da população de Bougainville “desde os dias de nossos antepassados” e que o território deve buscá-la “por todos os meios pacíficos” (Department of President, 2020).

O governo de PNG, por sua vez, é contrário à independência da província, apesar do atual primeiro-ministro, James Marape, ser mais moderado e flexível em relação às aspirações de Bougainville do que seus antecessores. Entre outros fatores, o governo de Port Moresby teme os efeitos da eventual independência de Bougainville sobre outras províncias que também pressionam por maior autonomia do governo central, especialmente New Ireland e East New Britain, ambas no arquipélago de Bismarck (BOHANE, 2019, p. 10-11).

Marape e Toroama mantiveram três rodadas de negociações para alcançar uma posição comum sobre o resultado do referendo, nos dias 18 de maio, 6 de julho e 9 de dezembro de 2021. As conversas foram acompanhadas pelo ex-primeiro-ministro irlandês, Bertie Ahern, agora atuando como moderador do processo consultivo (Post Referendum Consultation Moderator). Embora não haja cronograma fixo para o processo, no segundo encontro, realizado na cidade de Wabag, os dois lados acordaram que a definição do status político do território deve ocorrer “não antes de 2025 ou depois de 2027”.

Ao longo das negociações, o primeiro-ministro de PNG não rejeitou diretamente a reivindicação pela independência de Bougainville, mas também evitou qualquer menção à possibilidade. Em geral, Marape vem adotando táticas dilatórias e expressando dúvidas sobre a capacidade administrativa e financeira do território. Em seu pronunciamento na 76ª Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2021, Marape salientou que a questão de Bougainville permanece “alta prioridade” de seu governo e reafirmou o compromisso em manter o engajamento com a ONU em relação ao tema.

O presidente de Bougainville, por sua vez, tem professado posição inequivocadamente pró-independência. Em seu pronunciamento durante a terceira rodada de negociações, em dezembro de 2021, Toroama afirmou que este seria o último encontro do processo consultivo e que as diferenças seriam resolvidas, a partir de então, por intermédio do moderador ou mesmo por arbitragem internacional.

Na ocasião, Toroama destacou as razões étnicas e históricas para a independência, salientando que, durante o conflito, 20 mil vidas foram perdidas em combate ou pela falta de assistência, em ações deliberadas “que podem ser consideradas atos de genocídio”. Reafirmou que a população de Bougainville deseja a independência e conclamou o governo de PNG a expressar sua concordância com a separação. Ao concluir o discurso, realizou apelo pessoal ao primeiro-ministro de PNG:

“I stand here to say only one thing: my friend, Honourable James Marape, the Prime Minister of Papua New Guinea, I appeal to you, it is now time to let my people go!” (Department of President, 2021).

Em linha com a declaração de Wabag, Toroama defende que a independência de Bougainville seja alcançada entre 2025 e 2027, incluindo a adesão plena às Nações Unidas. O governo autônomo tem, efetivamente, adotado medidas concretas em preparação para a independência. Em abril de 2021, o governo de Bougainville estabeleceu mecanismo consultivo para preparar a independência (Bougainville Independence Ready Mission), com comitês estabelecidos em todos os 33 distritos do território.

Os primeiros passos para a elaboração de uma nova constituição também já foram dados, com a instalação de uma Comissão de Planejamento da Constituição (Constitutional Planning Commission), em fevereiro de 2022 (Radio New Zealand, 2022). A liderança de Bougainville almeja concluir o projeto de constituição até o término de 2024, abrindo caminho para a independência já no ano seguinte.

Além disso, foram concluídas negociações com os proprietários tradicionais das terras de Panguna, a fim de possibilitar a reabertura da mina. Apesar do alto investimento necessário para a reabertura de Panguna, os líderes de Bougainville acreditam que a retomada da exploração, em novas bases, irá contribuir significativamente para a viabilidade financeira de Bougainville e garantir as condições econômicas para sua independência.

Segundo estimativas, a retomada da exploração do cobre e do ouro em Panguna poderia gerar até US\$ 58 bilhões (BOHANE, 2019, p. 13).

Atualmente, as principais atividades econômicas da província são a produção de cacau e copra, a pesca e o garimpo de ouro, e a região enfrenta obstáculos econômicos significativos no caminho para a independência. Pouco mais de 10% do orçamento do Governo Autônomo é arrecadado localmente, com a diferença sendo

custeada por Port Moresby. Autoridades de PNG, incluindo o primeiro-ministro James Marape, têm apontado para a dependência econômica do território como argumento contrário à independência. Por outro lado, os líderes de Bougainville, embora reconheçam a importância do desafio, salientam que nenhum país obteve sua independência com todos os seus problemas econômicos equacionados, e que a própria emancipação contribuirá para a resolução do desequilíbrio financeiro.

Conclusões

Pelo menos desde a assinatura do Acordo de Paz em 2001, os líderes e a população de Bougainville têm demonstrado apoio decidido à independência do território. As vitórias de John Momis (2010 e 2015) e de Ishmael Toroama (2020) nas eleições para a presidência da Região Autônoma e o apoio massivo da população à opção pela independência no referendo de 2019, em particular, mostram a determinação de Bougainville na busca por sua emancipação.

O governo e parlamentares de PNG, por outro lado, têm indicado que se opõem à independência da Região Autônoma. A oposição do governo de Port Moresby pode até mesmo se intensificar caso James Marape encontre dificuldades políticas internas. O principal rival político de Marape, o ex-primeiro-ministro Peter O'Neill, mantém posição ainda mais refratária à independência de Bougainville.

Diante do impasse, é provável que Toroama, com o apoio majoritário dos líderes e da população de Bougainville, proclame a independência do território entre 2025 e 2027, mesmo na ausência de manifestação favorável do Parlamento de PNG. Tal cenário ameaça não apenas o êxito do Acordo de Paz de Bougainville, que já dura mais de 20 anos, como a própria estabilidade regional.

A despeito do firme compromisso tanto dos líderes de Bougainville, quanto do governo de PNG, com a resolução pacífica da disputa, eventual declaração unilateral de independência aumentaria o risco do ressurgimento de tensões políticas na região. Do mesmo modo, qualquer decisão do Parlamento de PNG contrária à independência de Bougainville poderia acirrar as divergências entre o governo central e a Região Autônoma e desencadear protestos populares.

No âmbito regional, a declaração de independência de Bougainville e o aumento das tensões entre a província e Port Moresby seriam vistos

com considerável preocupação pela Austrália, particularmente no atual cenário de agravamento da disputa geopolítica no Pacífico. O governo australiano teme que eventuais episódios de instabilidade regional abram caminho para a ampliação da presença chinesa nos países insulares do Pacífico, de maneira análoga ao acordo de cooperação na área de segurança entre a China e as Ilhas Salomão, firmado em abril de 2022.

A independência de Bougainville, à revelia de PNG, também representaria um desafio significativo para os demais países melanésios. As Ilhas Salomão, em particular, que atravessam momento de instabilidade com ameaças separatistas em seu próprio território, poderiam ser obrigadas a escolher entre as boas relações com PNG e a afinidade com a população de Bougainville. Dilema semelhante seria enfrentado por Fiji e Vanuatu, que atuaram como garantes do Acordo de Paz de Bougainville e cederam pessoal civil e militar para as missões de monitoramento e observação de paz no território.

Outros conflitos regionais também poderiam ser afetados pela eventual independência de Bougainville. Na Indonésia, o Exército de Libertação Nacional da Papua Ocidental (West Papua National Liberation Army) luta pela independência da região há décadas, e os choques com as forças indonésias têm se intensificado nos últimos anos. Alguns políticos em PNG têm argumentado que o país deveria intensificar seu apoio à população melanésia da parte ocidental da Nova Guiné e condenar as ações da Indonésia na região. O governo de Jakarta já vê com preocupação as implicações da independência de Bougainville para a Papua Ocidental (BOHANE, 2019, p. 9).

Diante da determinação do governo e da população de Bougainville, é provável que a Região Autônoma declare sua independência nos próximos anos. A possibilidade de surgimento de

uma nova nação no Pacífico Sul demanda acompanhamento atento não apenas dos países da

região, mas também da comunidade internacional e da Organização das Nações Unidas.

Referências

- ADAMO, Antonino. A Cursed and Fragmented Island: History and Conflict Analysis in Bougainville, Papua New Guinea. *Small Wars & Insurgencies*, v. 29, n. 1, 2018, p. 164-186.
- BOHANE, Ben. *The Bougainville Referendum and Beyond*. Sydney: Lowy Institute Analysis, 2019, 27 p.
- Bougainville leader details what he wants in constitution. *Radio New Zealand*. Disponível em: <<https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/462447/bougainville-leader-details-what-he-wants-in-constitution>>. Acesso em: 14 mar. 2023.
- Bougainville Referendum Commission. *Observers*. National Research Institute of Papua New Guinea. Disponível em: <<https://bougainville-referendum.org>>. Acesso em: 7 maio 2022.
- Bougainville's President Toroama – *Three Part Series*. *Development Policy Center Blog (Devpolicyblog)*. Disponível em: <<https://devpolicy.org/tag/ishmael-toroama/>>. Acesso em: 1º maio 2022.
- Department of President and Bougainville Executive Council. *Inaugural Speech by President Ishmael Toroama*, 29 de novembro de 2020. Disponível em: <https://abg.gov.pg/images/misc/President_Ishmael_Toroama_Fourth_House_-_Inauguration_Speech.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023.
- Department of President and Bougainville Executive Council. *President Speech at Joint Consultation*, 9 dez. 2021.
- DINNEN, Sinclair; MAY, Ron; REGAN, Anthony. *Challenging the State: the Sandline Affair in Papua New Guinea*. Canberra: Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University, 1997, 227 p.
- DORNEY, Sean. *The Embarrassed Colonialist*. Australia: Penguin Group, 2016, 139 p.
- EVANS, Gareth; GRANT, Bruce. *Australia Foreign Relations in the World of the 1990s*. Victoria: Melbourne University Press, 1995, 417 p.
- FIRTH, Stewart. *Australia in International Politics: an introduction to Australia foreign policy*. New South Wales: Allen & Unwin, 2005, 342 p.
- FRY, Greg; TARTE, Sandra (ed.). *The New Pacific Diplomacy*. Canberra: Australian National University Press, 2015, 305 p.
- GYNGELL, Allan. *Fear of Abandonment: Australia in the world since 1942*. Carlton: La Trobe University Press, 2021, 474 p.
- Independence Inevitable Says President Momis. *New Dawn FM News*. Disponível em: <<https://bougainvillemews.com>>. Acesso em: março de 2021.
- LINDSAY, Patrick. *The Coast Watchers: the men behind enemy lines who saved the Pacific*. Sydney: William Heinemann, 2011, 416 p.
- PIKE, Francis. *Hirohito's War: The Pacific War, 1941-1945*. Londres: Bloomsbury, 2015, 1110 p.
- REGAN, Anthony J. Causes and Course of the Bougainville Conflict. *The Journal of Pacific History*, v. 33, n. 3, nov. 1998, p. 269-285.
- REGAN, Anthony J. *The Bougainville Referendum: law, administration and politics*. Canberra: Australian National University, 2019, 161 p.

BRASIL, ESTADOS UNIDOS E A EXPANSÃO PARA O OESTE: PARALELISMOS E DESSEMELHANÇAS ENTRE OS PROCESSOS DE ANEXAÇÃO DO ACRE E DO TEXAS (PARTE I)

Felipe Costi Santarosa¹
Cristiano Franco Berbert²

Resumo

Este artigo, assim como outro que lhe seguirá na próxima edição dos Cadernos de Política Exterior, pretende comparar os processos de incorporação do Texas aos EUA e do Acre ao Brasil. Encontram-se, na literatura, comparações pontuais de traços ou elementos de um dos episódios (normalmente o texano) em livros ou artigos dedicados à análise do outro, e alguns autores já reconheceram similaridades nos dois movimentos³. Não há, até o momento, contudo, tentativa de colocar os dois processos lado a lado e cotejá-los, objetivo a que nos propusemos.

Para tanto, no presente artigo, delinearemos rapidamente a história do Texas, até sua anexação aos EUA, chamando a atenção para elementos que a aproximam e a afastam do caso acreano, o qual será objeto de análise no artigo seguinte.

-
- 1 Felipe Costi Santarosa é Ministro-Conselheiro na Embaixada em Dublin. Formado em Direito, serviu na missão em Genebra, no Consulado-Geral em Houston e nas Embaixadas em Santiago, Lima, Pretória e Washington, na última como assessor do diretor-executivo do Brasil junto ao FMI.
 - 2 Cristiano Franco Berbert é Conselheiro e Cônsul-Geral adjunto em Miami. Mestre em direito, serviu na Missão em Genebra, no Consulado-Geral em Houston e nas Embaixadas em Assunção e Varsóvia.
 - 3 Edward Bradford Burns (1967), Leandro Tocantins (1979) e, especialmente, Rubens Ricupero (2012) assinam similitudes, que parecem começar já na simbologia. Tanto o Texas quanto o Acre foram conhecidos pelo apodo “República da Estrela Solitária” e ambos guardam o astro cintilante em suas bandeiras. O Texas continua a ser denominado até hoje como *The Lone Star State*.

O Texas

A Coroa espanhola sempre teve dificuldades em assegurar seu domínio sobre as porções setentrionais de seu imenso império americano, historicamente despovoadas. Em 1793, a população do Texas não passava de 3 mil habitantes, aí incluídos os indígenas convertidos e as tropas estacionadas nos fortes que guarneciam a região (FEHRENBACH, 2000, p. 64). Por séculos, as extensas pradarias norte-americanas (*great plains*) que confinavam a porção norte do Vice-Reino da Nova Espanha ficaram sob o controle de comanches, navajos e apaches, hábeis guerreiros que faziam incursões a cavalo (*raids*) nas províncias do Novo México e do Texas, ameaçando as tentativas de povoamento.

Em janeiro de 1821, Antonio María Martínez, governador do Texas ainda sob domínio espanhol, autorizou o *empresario* Moses Austin a assentar 300 famílias anglo-americanas na planície costeira ao longo dos rios Brazos e Colorado. Além de povoar e desenvolver a região em nome da Coroa espanhola, a ideia era de que os colonos pudessem servir de anteparo aos ataques indígenas a San Antonio de Béxar⁴. Moses Austin, contudo, faleceria apenas seis meses depois. Seu filho, Stephen Austin, herdaria a concessão de terras e realizaria a “aventura texana” sonhada pelo pai, trazendo os primeiros colonos que se fixaram, em fins de 1821⁵, na província do Tejas, já pertencente ao México, jovem nação que conquistara sua independência em 24 de agosto desse mesmo ano.

Os primeiros anos registraram boa convivência entre as populações anglo-americanas e

as autoridades mexicanas, facilitada pelo isolamento e autonomia de que gozavam os colonos. A Constituição mexicana de 1824 determinou a fusão do Texas com Coahuila, criando o estado de Coahuila y Tejas, cujas principais povoações eram Saltillo e Monclova, cidades situadas abaixo do rio Grande e distantes, portanto, dos assentamentos. A Constituição mexicana concedeu autonomia aos estados, o que permitiu aos colonos implantar em terras hispânicas instituições tão tipicamente anglo-americanas como condados, juízes de paz e júris, além de milícias de autodefesa e combate aos índios. Perante os mexicanos, dadas as peculiaridades do sistema de concessões, Austin e outros *empresarios* eram, a um só tempo, *alcaldes* e juízes em suas localidades.

A inserção de população anglo-saxã em país hispânico, porém, não se daria sem tensões. A autorização original dada a Moses Austin foi de assentar 300 famílias de fé católica, mas os colonos de Austin eram protestantes. No México, a escravidão foi proibida em 1829. Apesar da proibição, os colonos norte-americanos não abririam mão do uso de escravos. Sob orientação dos *empresarios*, muitos simularam contratos de trabalho com seus escravos⁶. Para vários autores, a escravidão teria tido um papel essencial tanto na revolta contra o México quanto na futura anexação aos EUA:

Stephen F. Austin founded the Texas colony as a cotton empire, manned by slave labor. Mexico outlawed slavery in 1829, but appeased the colonists by granting an exception

4 Ao lado da missão catequizadora de San Antonio de Valero, estabelecida no século XVIII pelo padre franciscano Antonio de Olivares, formou-se a vila de San Antonio de Béxar, maior núcleo populacional do Texas espanhol e mexicano. A poucos quilômetros dali, baixando pelo rio San Antonio, existiam outras quatro missões: Concepción, Espada, San José e San Juan Capistrano. Esse conjunto formou o que é hoje a cidade de San Antonio, terceira maior do Texas, em cujo perímetro urbano ainda se pode apreciar resquícios da época colonial.

5 O *empresario* recebia a concessão de terras com a obrigação de gerir o assentamento e, em contrapartida, podia manter como sua uma parcela das terras concedidas. Nos anos seguintes, uma dezena de indivíduos e duas companhias, a Nashville Company e a Galveston Bay & Texas Land Company, também receberiam autorizações para colonização no Texas. Muitas dessas empreitadas falharam, enquanto algumas apresentavam concessões superpostas, resultando em fusões ou incorporações a assentamentos pré-existent. Além de Austin e das duas companhias citadas, são dignas de nota as colônias fundadas pelos *empresarios* Green DeWitt, Martín de León, James Power e James Hewetson, e John McMullen e James McGloin.

6 Um exemplo, datado de 1833, é o contrato entre “Marmaduke Sandifer and Clarissa, a girl of color”, citado por Howe (2009, p. 660), o qual estipulava que: “Clarissa would conduct and demean herself as an honest and faithful servant, renouncing and disclaiming all her right and claim to personal liberty for and during the term of ninety-nine years, in return for food, lodging, medical care and security against disability”.

to Texas. The Constitution of the Republic of Texas not only legalized slavery, it prohibited the emancipation of any slave without the consent of Congress. In 1845, with the price of cotton on the floor, the bankrupt young republic faced a choice of being annexed by the United States as a slave state or accepting a bailout from Great Britain and remaining independent. The loan came with a catch: Texans would have to pay wages for all labor... Texas tossed away its independence when it appeared it would have to surrender on slavery (WRIGHT, 2018, p. 22).

A cobrança de impostos era outra área de tensão. Inicialmente, os anglo-saxões gozaram

de isenção para importar e exportar mercadorias. Contudo, passado o período de graça estipulado nas concessões, as autoridades mexicanas começaram a exigir o pagamento de impostos, dando origem a atritos. Essas tensões culminariam em insurreição quando, em outubro de 1835, Antonio López de Santa Anna – que encabeçara um golpe militar, assumindo a presidência do México em 1833 – revogou a Constituição de 1824, impondo um novo ordenamento jurídico.

A nova Constituição⁷, de cunho centralizador, acabou com a autonomia dos estados, rebaixados a departamentos. Santa Anna ampliou os efetivos militares nos departamentos, confiscou armas, suprimiu as milícias locais e passou a cobrar impostos. O Texas e outras províncias revoltaram-se contra o poder central.

Revolução Texana (1835-1836)

Em 1835, a rebelião texana não visava à independência e almejava tão somente a restauração da autonomia – tanto é que a ela adeririam *texians* (colonos anglo-americanos) e também *tejanos* (mexicanos do Texas)⁸. Entretanto, dada a supremacia numérica dos *texians* (havia 4 mil *tejanos* em meio a 30 mil *texians*), o movimento autonomista evoluiria rapidamente para a proclamação da independência.

O estopim da rebelião foi a tentativa de uma patrulha mexicana de retomar um canhão que havia sido emprestado à localidade de Gonzáles para proteção contra ataques comanches. Os colonos recusaram-se a entregar o canhão, eclodindo, em 2 de outubro de 1835, o primeiro combate da Revolução Texana⁹, em que os mexicanos saíram derrotados. Após o pequeno combate

em Gonzáles, os revoltosos tomaram a cidade de San Antonio de Béxar.

Santa Anna decide então ir ao Texas, no comando de 1,5 mil homens. Lideraria, ele próprio, uma expedição militar para retomar a cidade ocupada e punir os revoltosos. O general Antonio López de Santa Anna era, nada mais nada menos, que o presidente do México. Um chefe de Estado conduziria, pessoalmente, seu exército em campo de batalha. Em que pese a galhardia, a decisão de não delegar a seus generais o comando das tropas seria um desastre para o México¹⁰.

Em 23 de fevereiro de 1836, os 1,5 mil homens comandados por Santa Anna começaram a chegar em San Antonio, o que forçou 189 insurgentes a se abrigarem na única fortificação existente na cidade, a antiga missão franciscana de San Antonio de Valero, conhecida como Álamo. As tropas

7 A Constituição de 1824 foi suprimida em outubro de 1835, quando passa a vigorar o Proyecto para las Bases de la Nueva Constitución, outorgado por Santa Anna, o qual pouco difere da Constituição definitiva, que seria aprovada oficialmente em dezembro de 1836.

8 “Texas declared its independence in early 1836, with strong support from the ethnic Mexican community in Texas, which largely detested Santa Anna” (BYAS, 2015, p. 36). O primeiro vice-presidente da República do Texas, Lorenzo de Zavala, aliás, era *tejano*.

9 O canhão, que chegou a disparar duas vezes contra a tropa mexicana em 2 de outubro de 1835, ficaria conhecido pelo apodo “come and take it”, gravado pelos revoltosos na bandeira que utilizaram no combate.

10 E aqui há uma semelhança com o caso acreano, onde também o mandatário do país que se considerava usurpado de parte de seu território, no caso a Bolívia, decide chefiar pessoalmente suas tropas. Tal qual Santa Anna, o general Pando, presidente da Bolívia, coloca-se também à frente de seu exército para bater-se contra os colonos acreanos liderados por Plácido de Castro. Mas, diferentemente de Santa Anna, Pando não chegou a entrar no campo de batalha, pois o conflito foi evitado pela rápida ação diplomática do Barão do Rio Branco.

mexicanas cercaram a fortificação, dando início à dramática Batalha do Álamo. O cerco durou doze dias. Em 6 de março de 1836, no 13º dia, os soldados mexicanos escalaram as paredes e penetraram na fortificação. Avantajados numericamente, os mexicanos puseram fim à batalha em 90 minutos. O ataque frontal, porém, representou um grande ônus para as forças mexicanas, pois cerca de metade de seus efetivos seria abatida pelos rifles dos revoltosos¹¹. Santa Anna seria impiedoso com os vencidos. Ordenou a execução e a queima dos corpos de todos os revoltosos. Poupano um escravo e poucas mulheres para que dessem testemunho da vitória mexicana.

Durante os 13 dias da Batalha do Álamo, uma convenção de representantes das principais localidades texanas, reunida em Washington-on-the-Brazos, declarou a independência do Texas em 2 de março de 1836, estabeleceu um governo provisório, presidido por David Burnet, e designou Sam Houston como comandante do exército texano.

Ao massacre do Álamo, seguiu-se o de Goliad. Logo após o combate de Gonzáles, um grupo de colonos apoderara-se, em 9 de outubro de 1835, do Presídio la Bahía, situado nas proximidades do assentamento de Goliad. Cinco meses depois, em 14 de março de 1836, os texanos deixariam o Presídio la Bahía e, sob a liderança de James Fannin, marchariam em direção à localidade de Victoria, onde Sam Houston queria reunir todo seu exército.

No caminho, contudo, ainda nas proximidades de Goliad, os 430 texanos liderados por Fannin foram surpreendidos e cercados pelas tropas do general José de Urrea (mil homens). Deu-se início à Batalha de Coleto, que duraria dois dias. Diante da desvantagem numérica e da luta em terreno aberto, onde o rifle norte-americano tinha pouca utilidade, os texanos renderam-se. Foram aprisionados e forçados a retornar ao forte la Bahía.

O general José de Urrea partiu de la Bahía deixando o forte e os prisioneiros aos cuidados do coronel José Nicolas de la Portilla. Antes de partir, mandou carta a Santa Anna, pedindo clemência para os prisioneiros. Santa Anna, contudo, não

daria ouvidos a Urrea. Enviaria ordens diretas a Portilla para que não poupasse os prisioneiros. Na madrugada de 27 de março de 1836, os prisioneiros foram conduzidos para fora do forte, divididos em três grupos e executados – consumava-se o Massacre de Goliad. Apenas uns poucos texanos lograram escapar na confusão criada após os primeiros disparos da execução.

Depois das vitórias no Álamo e em Goliad, Santa Anna tinha a opção de retirar-se do Texas e retornar, vitorioso, ao México. Seria o mais sensato para um Chefe de Estado. Poderia ter incumbido o general Urrea com a missão de aniquilar o que sobrara do movimento rebelde. Tal sensatez, contudo, era estranha à mentalidade caudilhistas. O “Napoleão do Oeste” – título que Santa Anna se autoconcedera – temia que Urrea se fortalecesse com a vitória final sobre a insurreição texana e lhe fizesse sombra política. Preferiu permanecer no Texas e liderar, ele próprio, a caça final aos insurgentes.

Sam Houston havia reunido sob seu comando o que sobrara das tropas texanas (cerca de 900 voluntários) e partiu para o leste, em direção ao Sabinas (*Sabine*), rio limítrofe, à época, entre os Estados Unidos e México (hoje divisa Texas-Luisiana). Houston sabia que seu exército de voluntários não era páreo para as forças mexicanas, compostas de soldados profissionais: precisava conseguir mais homens e treiná-los. À medida que caminhava em direção à fronteira, esperava ganhar tempo e engrossar suas tropas com voluntários provenientes dos Estados Unidos. A estratégia dos revolucionários foi a de atrair o maior número possível de imigrantes norte-americanos dispostos a lutar pela autonomia do Texas.

Para tanto, às motivações que já faziam milhares de estadunidenses migrarem para o território (idealismo, desejo de aventura e riqueza, “Destino Manifesto”), os insurgentes agregaram uma sólida política de oferecimento de terras àqueles que se alistassem no Exército do Povo do Texas. Era assim que governo provisório conseguia engrossar as tropas texanas, compostas sobretudo por voluntários provenientes de milícias de estados do sul dos EUA como, entre outras, os

11 Estima-se que Santa Anna tenha perdido mais de 700 homens, entre mortos e feridos, para desalojar os 189 revolucionários da fortaleza. O emprego militar do rifle fora uma das inovações da Revolução Americana e seu uso continuou decisivo no processo de conquista do Texas e do Meio Oeste. O modelo de cano longo, conhecido como *Pennsylvania rifle*, *Kentucky rifle*, ou simplesmente *American longrifle*, cuja precisão de tiro à distância era muito superior à dos mosquetes mexicanos, conferiu importante vantagem aos texanos, especialmente nas batalhas em que estes, embora em menor número, lograram ocupar posições abrigadas, como florestas ou fortificações.

Alabama Red Rovers, os *New Orleans Greys* ou os *Kentucky Mustangs*¹². Alguns meses antes dos episódios de Gonzáles e San Antonio de Béxar, Stephen Austin, já convencido da inevitabilidade do conflito, deixara clara também essa tática, em missiva a uma prima:

It is very evident that the best interest of the United States require that Texas should be effectually, and fully, Americanized... Texas must be a slave country. It is no longer a matter of doubt. The interest of Louisiana requires that it should be... Texas must, and ought to become an out work on the west, as Alabama and Florida are on the east [...] A great immigration from Kentucky, Tennessee, etc., each man with his rifle or musket, would be of great use to us – very great indeed [...] For fourteen years I have had a hard time of it, but nothing shall daunt my courage or abate my exertions to complete the main object of my labors – to Americanize Texas. This fall, and winter, will fix our fate – a great immigration will settle the question.¹³

A fuga de Houston para o leste e a política de terra arrasada de Santa Anna precipitaram o êxodo anglo-americano. Ao dar-se conta de que estavam vulneráveis e sem exército para protegê-los, os colonos abandonaram casas e plantações. Os homens que restavam juntavam-se ao exército texano; mulheres, crianças e idosos, sem tempo

para arrumar malas e pertences, lançaram-se na estrada numa corrida desesperada em direção ao Sabinas. Muitos morreriam no caminho, vítimas de intempéries e doenças. Tal fuga passou à história como *the Runaway Scrape*.

Nas imediações do que viria a ser a futura cidade de Houston, o general Sam Houston decidiu interromper a retirada em direção à Luisiana e ir ao encontro de Santa Anna. Ele sabia que as tropas mexicanas estavam em seu encalço, divididas em diferentes destacamentos. O destacamento liderado por Santa Anna, com 700 homens, vinha na vanguarda. Era um agrupamento menor do que as tropas de Houston, e, diante disso, o general texano pensou que poderia surpreender Santa Anna naquele terreno do leste do Texas, planície costeira, coberta por pântanos, lagoas e densa vegetação, mais propício ao uso do rifle e a táticas de guerrilha. Na manhã de 20 de abril de 1836, o general texano e seu exército de voluntários alcançaram a junção do córrego (*bayou*) Buffalo com o rio São Jacinto, acampando em área densamente arborizada à margem daquele primeiro curso d'água¹⁴.

Santa Anna chegaria horas mais tarde, acampando com suas tropas à frente do exército texano, em local desprotegido e que não oferecia rotas fáceis de fuga. Espessa vegetação, áreas pantanosas e uma lagoa que ali se une ao São Jacinto cercavam o acampamento mexicano. Cerca de meio quilômetro era a distância entre os dois exércitos, separados ainda por uma pequena

12 Tucker (1991, p. 28-29) cita a seguinte proclamação de Sam Houston: "If volunteers from the United States will join their brethren in this section... they will receive liberal bounties of land. We have millions of acres of our best lands unchosen and unappropriated". Segundo o mesmo autor, ofereciam-se 320 acres de terras aos soldados que lutassem no exército texano por três meses, 640 acres aos que o fizessem por pelo menos seis meses e 1280 acres àqueles que permanecessem alistados enquanto durasse o conflito com o México.

13 Carta de Stephen Austin a Mary Austin Holley, escrita em Nova Orleans, em 21 de agosto de 1835. Disponível no arquivo digital de Stephen Austin: <<http://digitalaustinpapers.org/document?id=APB4851.xml>>.

14 O Consulado-Geral do Brasil em Houston fica na região de Uptown, área de urbanização recente desta que é hoje a quarta maior cidade dos EUA. Em Uptown estão a maioria dos consulados, sedes de empresas, hotéis, além do shopping Galleria, que ostenta o título de "o maior do Texas". Há ali também o cruzamento de duas importantes *freeways*, a I-610 e a I-10, com cinco pistas de cada lado. Quem hoje trafega por elas dificilmente se dá conta de que essas movimentadas vias sobrepõem um riacho de águas tranquilas, o "bayou" Buffalo, que cruza discretamente a cidade, de leste a oeste. Depois de Uptown, esse riacho passa pelo centro de Houston (Downtown) e vai se alargando até se tornar o canal de navegação do Porto de Houston e, mais adiante, completar seu curso desaguardo no rio São Jacinto. Foi nessa confluência, a uns 50 quilômetros a leste do Consulado brasileiro, que se travou, no século XIX, a batalha que encerrou a Revolução Texana. Hoje, no local, existe um altíssimo obelisco, coroado por uma estrela solitária: o Monumento de São Jacinto, que impera sobre a plana e monótona paisagem da região portuária.

elevação no terreno que, somada ao capim alto, dificultava a visibilidade¹⁵.

Ainda no dia 20 de abril ocorreram pequenas escaramuças, mas não houve batalha. Na manhã do dia 21, o general mexicano Martín Cós chegou ao São Jacinto, reforçando o contingente de Santa Anna com outros 540 homens. A chegada de Cós deixou Santa Anna ainda mais confiante. O presidente mexicano preferiu esperar os movimentos do inimigo, descansando suas tropas e sobretudo as de Cós, exaustas da longa marcha através do Texas. Não vindo o ataque texano na manhã, nem no início da tarde do dia 21, os mexicanos relaxaram, convencidos de que a iminente batalha só ocorreria no dia seguinte. Era por volta das quinze e trinta, a hora da sesta.

No outro acampamento, Sam Houston hesitava. Buscava o momento certo para a investida. Afinal, às 16h30, ordenou o ataque. Em silêncio, ocultos pela saliência no terreno e pelo capim, os texanos moveram-se até o bivaque inimigo, surpreendendo-o com tiros, golpes de baioneta e gritos de “remember the Alamo” e “remember Goliad”. A confusão instalou-se no acampamento mexicano. Santa Anna e seus oficiais tentaram em vão coordenar alguma defesa, mas a maioria das tropas estava dormindo ou distraída. Em 18 minutos a batalha estava decidida. Os equívocos cometidos por Santa Anna, somados à conduta de Houston, que passa repentinamente da procrastinação à ação, conduziram a circunstâncias excepcionais que, anulando a dupla vantagem – numérica e profissional – detida pelos mexicanos, levaram à vitória inesperada dos texanos. Rápida a batalha, longo o massacre. A lembrança dos que perderam a vida no Álamo e em Goliad aguçou o desejo de desforra. Pela noite adentro, os texanos matariam mais de 600 soldados mexicanos, vingando-se dos dois massacres.

Em meio à confusão, Santa Anna fugira disfarçado em uniforme de soldado raso, mas seria preso na manhã seguinte, a 17 quilôme-

tros de distância do campo de batalha. Detido, Santa Anna foi escoltado até a presença de Sam Houston. Os colonos queriam enforcá-lo, mas o presidente mexicano era um troféu de guerra por demais valioso. As tropas texanas tinham sob seu domínio o chefe de Estado da nação inimiga.

Sam Houston interveio, poupando a vida de Santa Anna, permitindo assim que, semanas depois, em 14 de maio de 1836, o presidente mexicano prisioneiro e o presidente-provisório do Texas, David Burnet, assinassem, em Velasco (atual Freeport), tratados reconhecendo a independência texana. Os Tratados de Velasco compunham-se de duas partes: i) uma pública, na qual Santa Anna prometia nunca mais levantar armas contra o Texas, e que dispunha ainda sobre o fim das hostilidades, libertação de prisioneiros e retirada das tropas mexicanas; ii) outra secreta, pela qual Santa Anna obrigava-se pessoalmente a buscar que o governo mexicano reconhecesse a independência da nova República, assinasse com ela um acordo de comércio e aceitasse a fixação da fronteira no rio Grande.

Independência e Anexação (1836-1846)

A República do Texas duraria bem mais do que imaginaram seus criadores. À margem da primeira eleição presidencial do Texas, em setembro de 1836, fez-se consulta popular sobre a anexação. Foram 3277 votos a favor e apenas 91 contra. Esta mesma eleição consagrou Sam Houston como o primeiro presidente-eleito do Texas¹⁶. Houston tomaria posse com um mandato claro: o de transformar a República em estado federado.

Apesar do desejo texano em ser admitido aos Estados Unidos, a anexação teria de esperar uma década. A demora deveu-se, sobretudo, ao problema da escravidão. Admitir o Texas à União seria autorizar a entrada de um estado escravocrata sem a contraparte de outro livre¹⁷, o que

15 Muito se discute acerca das razões que levaram Santa Anna a escolher local tão ruim para o acampamento mexicano. A decisão, militarmente absurda, só pode ser explicada pela arrogância e pela confiança na superioridade de treinamento de suas tropas. Outro fator que pode ter influenciado era a percepção de que, após o Álamo e Goliad, os contingentes de Sam Houston já não seriam numerosos. Não contava Santa Anna com a constante chegada de voluntários provenientes tanto dos Estados Unidos quanto do *Runaway Scrape*, que avolumavam as tropas texanas. O fato de Sam Houston acampar numa floresta teria, outrossim, contribuído para que o tamanho real de suas tropas ficasse invisível aos olhos mexicanos.

16 Os resultados das primeiras eleições texanas aparecem em FEHRENBACH, 2000, p. 246.

17 Pelo Compromisso do Missouri (1820), o ingresso à União desse estado, escravocrata, foi contrabalançado pelo ingresso do estado livre do Maine. Ainda pelo Compromisso, a escravidão foi proibida em todos os novos estados situados ao norte da fronteira sul do Missouri.

afetaria o equilíbrio de poder entre estados livres e estados escravocratas. Ademais, externamente os Estados Unidos estavam premidos pelo Tratado Adams-Onís (1819), de aquisição da Flórida, pelo qual renunciaram “à perpetuidade” ao Texas. Negociado e ratificado com a Coroa espanhola, o tratado foi posteriormente (1832) revalidado pelo México (ver Mapa I ao final do artigo)¹⁸.

O México recusou-se a reconhecer a perda do Texas. Alegando coação, os Tratados de Velasco foram declarados nulos pelo Congresso mexicano, que também destituiu Santa Anna da presidência. Na prática, porém, o México não tinha meios de reimpor sua soberania à província rebelde. Sob essa autonomia de fato, a República texana vai-se consolidando.

Em Washington, as discussões sobre a anexação do Texas atravessariam os anos finais do mandato de Andrew Jackson e arrastar-se-iam pelas duas próximas presidências, de Martin van Buren (1837-1841) e John Tyler (1841-1845). Andrew Jackson percebeu que submeter ao Congresso o pedido de incorporação do Texas seria acender um barril de pólvora. O assunto não convinha a Jackson, que então concluiu seu segundo mandato e tentava fazer seu sucessor. Apesar disso, o mandatário norte-americano atuou nos bastidores para assegurar o reconhecimento da República do Texas. Em votação confortável, o reconhecimento foi aprovado na Câmara, mas, no Senado, onde o peso dos estados do norte era maior, a votação deu empate (24 a 24), o que permitiu a manutenção da decisão da Câmara. Andrew Jackson reconheceu assim a República do Texas em 3 de março de 1837, seu penúltimo dia de mandato (FEHRENBACH, 2000, p. 251).

Seu sucessor, Martin van Buren, deixou a questão da anexação em banho-maria. Nortista e preocupado com a crise que atingira a economia

americana em 1837, van Buren acreditava que eventual admissão do Texas fomentaria a agitação em torno do tema escravagista e pressionaria os problemas fiscais. Com a anexação adiada *sine die*, o governo texano voltou-se para a implantação da Nova República. A República texana não era senão uma longínqua comunidade de fronteira, composta de pequenas vilas empoeiradas, algumas *plantations* e muitas fazendas de subsistência, dispersas ao longo dos rios do centro da planície costeira. O único produto de exportação era o algodão. Sem estradas, indústrias ou bancos, praticamente não existia economia monetária e quase tudo tinha de ser importado dos EUA¹⁹.

A guerra deixara uma grande dívida com fornecedores de armas e de suprimentos. A receita tributária era mínima, advinda de tarifas sobre a importação de trigo e produtos de luxo, do imposto *per capita* (*poll tax*) e de outras taxas cobradas para a abertura de negócios ou transporte de mercadorias (não existia ainda imposto sobre a propriedade nem sobre a renda). Sam Houston recorre a empréstimos de bancos norte-americanos para cobrir despesas e dívidas, o que não era suficiente. O tesouro texano seria obrigado a emitir papel-moeda, na forma de notas promissórias, as quais em pouco tempo se desvalorizavam. Outro desafio era controlar o crescimento do exército. A política de cooptar mercenários oferecendo terras tardou a ser revogada e fez com que continuassem os alistamentos mesmo após a batalha de São Jacinto. Sem a necessidade de manter tropas numerosas, o presidente Houston optou simplesmente por colocar o grosso do exército texano em licença, por prazo indeterminado²⁰.

Em torno da temática da anexação, surgiram, no Texas, duas correntes políticas. O “Partido da Paz”, de Sam Houston, favorável à anexação, e o

18 Após a compra da Louisiana, em 1803, já não havia territórios franceses a interpor-se entre os EUA e as terras da Coroa espanhola. O Tratado Adams-Onís buscou, assim, regular a questão territorial entre a República norte-americana, que então iniciava sua expansão para o oeste, e a monarquia hispânica. Em troca da Flórida, os EUA abandonavam suas pretensões sobre o Texas e outros territórios espanhóis como o Novo México e a Califórnia. A fronteira entre os EUA e o Vice-Reino da Nova Espanha foi fixada pelos rios Sabinas e Red até o meridiano 100° O (linha da atual divisa do Texas com a Louisiana, Arkansas e, parcialmente, com Oklahoma), daí seguindo até a nascente do rio Arkansas e, depois, ao norte pelo meridiano da nascente até o paralelo 42° N, e por esse paralelo até o Pacífico. Ou seja, tal como o Tratado de Ayacucho deixaria o Acre em terras “incontestavelmente bolivianas”, o Adams-Onís também assinalava claramente que o Texas era mexicano.

19 Em 1840, a população do Texas quase dobrara, chegando a cerca de 70 mil, mas isso era uma gota d'água se comparado aos mais de 17 milhões de habitantes dos EUA, já então uma potência em expansão.

20 Era a única solução possível, porquanto para dispensar as tropas seria preciso pagar-lhes os atrasados e a República não dispunha de meios para efetuar tal pagamento.

"Partido da Guerra", associado a Mirabeau Lamar (segundo presidente do Texas), que, diante da hesitação norte-americana, entendia que caberia aos próprios texanos erigir uma segunda nação anglo-saxã na América do Norte. Partidário da anexação, Sam Houston relutou em buscar o reconhecimento de outros países. Os flertes iniciais com Reino Unido e França visaram tão somente sinalizar aos EUA que o Texas, se deixado de lado, poderia varar outros caminhos. Seria apenas na presidência de seu sucessor, Mirabeau Lamar (1838-1841), que o Texas desenvolveria uma diplomacia voltada para o reconhecimento internacional. Em 1839, a França reconheceu o Texas. Em 1840, Reino Unido, Países Baixos e Bélgica fariam o mesmo. Ainda em 1840, foram subscritos dois acordos com o Reino Unido: comércio e navegação; supressão ao tráfico marítimo de escravos. Até o final da República, o Texas manteria legações nesses quatro países, os quais também enviariam representantes à nova capital texana, Austin²¹.

O triênio da presidência Lamar seria marcado por campanhas militares contra tribos indígenas (*cherokees* e *comanches*) e contra o México. Essas campanhas, porém, elevariam o gasto público. Ao deixar o governo, Lamar quintuplicara a dívida pública e o dólar texano perdera 90% de seu valor. Em que pese o enorme ônus financeiro, as campanhas militares de Lamar, especialmente aquelas contra os índios, viabilizaram a colonização de todo o leste do Texas (do Sabinas a Fort Worth, e daí para o sudeste, em linha reta, até San Antonio) e criaram uma *buffer zone* com o México, entre o Nueces e o rio Grande. As terras retiradas dos indígenas no leste propiciaram a

absorção do grande fluxo de novos imigrantes norte-americanos (a população anglo-saxã duplicaria novamente em poucos anos), enquanto no oeste forjavam-se instituições e a cultura de fronteira que caracterizaria o modo de vida texano²².

Lamar ofereceu US\$ 5 milhões ao México pelo reconhecimento da independência e da fronteira do rio Grande, o que não foi aceito²³. Ante a recusa, enviou expedição ao alto rio Grande (Novo México), buscando a tomada de Santa Fé. Após marchar mais de dois mil quilômetros pelas planícies semiáridas, e então desabitadas, do norte do Texas (Panhandle) e do Novo México, a desgastada expedição foi facilmente capturada pelo exército mexicano. Entretanto, o México tampouco conseguia assenhorear-se da inóspita região ao norte do rio Grande e ao sul do rio Nueces. Expedições mexicanas, partindo de Matamoros ou Laredo, cruzavam ocasionalmente a região, chegando até San Antonio ou Goliad, infligiam algum dano aos texanos, mas tinham de retirar-se em seguida. Destarte, a faixa de terra entre esses dois rios permaneceu virtualmente desabitada durante a República, uma espécie de *no man's land* a separar texanos e mexicanos (ver Mapa II ao final do artigo).

A eleição presidencial de 1841 veria o retorno de Sam Houston e do "Partido da Paz" ao poder, desta feita com amplo apoio dos donos de *plantations*, que dominaram as cadeiras no Legislativo. Com as finanças exauridas, mas não querendo recorrer a empréstimos ingleses (sempre atrelados a exigências de maior assertividade contra a escravidão), o segundo governo de Houston buscou reduzir os gastos públicos. Sustaram-se

21 Além de França, Países Baixos, Bélgica e Reino Unido, a lista de representações texanas no exterior incluiu ainda as legações em Washington (esta a mais antiga, pois os EUA já reconheciam o Texas desde 1837) e em Mérida (junto à então República de Yucatán, independente do México entre 1841-1848). EUA e Yucatán também enviaram ministros plenipotenciários a Austin. Além dos acordos assinados com o Reino Unido, subscreveu-se ainda o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação (1844) entre o Texas e as Repúblicas Hanseáticas de Lübeck, Bremen e Hamburgo (então cidades-estados independentes, que atuavam coligadas em política externa).

22 A milícia texana, os *Rangers*, ganharia nessa época suas feições definitivas – depois mundialmente imortalizadas nos filmes de faroeste; a fundação da nova capital, Austin, mais próxima ao centro geográfico do Texas, outra das heranças do período, buscou impulsionar a colonização em direção ao oeste. Para Fehrenbach (2000, p. 255-256), foi no triênio de Mirabeau Lamar que a história texana "took its essential 19th-century pattern, [...] the pattern of immigration into and consolidation of Anglo-Texas continued, but meanwhile, Anglo-Texas began to expand along a genuine frontier of war, against the Indian west and against the Mexican south [...] In Texas, when the great bulk of the American people were still east of the Mississippi, the Anglo-American Far West began".

23 Embora esse valor pareça hoje irrisório, à época não o era. Basta lembrar que os EUA adquiririam o Alasca da Rússia, cerca de trinta anos mais tarde, por US\$ 7,2 milhões.

as campanhas contra os indígenas, pôs-se à venda a pequena Marinha texana, composta de quatro navios, e encolheu-se a um mínimo essencial a burocracia e a milícia estatais, esta última reduzida a menos de mil homens.

Ainda em 1841, Santa Anna retornaria ao poder no México, intensificando as expedições ao Texas. Em 1842, duas expedições mexicanas, uma na primavera, outra no outono, invadiram localidades ao sul do Texas, causando danos e fazendo prisioneiros. Em dezembro, os texanos responderam tomando Laredo, mas Sam Houston fez recuar as tropas, evitando que adentrassem o México.

Em seguida, Houston aceitou oferta de mediação do Reino Unido, obrigando Santa Anna – ante a pressão britânica e os novos problemas internos – a concordar com um armistício e com o início de negociações. O presidente mexicano ofereceu autonomia e um tratado de paz, desde que reconhecida a soberania do México sobre o território texano. O presidente texano não aceitou a oferta, mas tampouco a rejeitou. Habilmente, deixou que as negociações – e o armistício – se prolongassem por dois anos, enquanto voltou a concentrar esforços na anexação.

Em Washington, o debate sobre a anexação crescia. A consolidação de um Texas independente bloquearia o acesso dos Estados Unidos à Califórnia e permitiria influência europeia, especialmente britânica, sobre a região²⁴. A anexação também interessava ao cidadão comum. A Lei de Terras (1841), que facilitava o acesso a terras federais, e a recessão econômica (ainda decorrente da crise de 1837) estimulavam a imigração para o oeste²⁵.

O Texas tornar-se-ia assim o ponto central das eleições presidenciais norte-americanas

de 1844. O presidente John Tyler, que pretendia concorrer à reeleição, foi um dos primeiros a perceber isso. Em 1843, Tyler propusera a Sam Houston o reinício das tratativas de anexação. Em 1844, um tratado foi concluído, prevendo a admissão do Texas à União como um território. O acordo, porém, seria rejeitado pelo Congresso, graças a uma curiosa aliança entre nortistas, que se opunham à anexação por ser o Texas um território escravocrata, e parlamentares sulistas, que desejavam a admissão do Texas como um estado e não como território.

Naquele mesmo ano, o presidente Tyler lançou-se como candidato às eleições de 1844, sob o slogan “Tyler and Texas”²⁶. Tendo rompido com os whigs, Tyler era um candidato independente. Mais tarde, desistiria de sua candidatura para apoiar o democrata James Polk. A eleição de 1844 tornar-se-ia um verdadeiro plebiscito sobre a incorporação do Texas. Muito estava em jogo, como resumiu um historiador:

Texas would open land to westerners and urbanites alike, increase the domestic market for New England manufactures by one-fourth, be a boom to the iron foundries of Pennsylvania in thousands of miles of railroads, and increase the scope of trade for merchants and western boatmen [...] While preserving individual freedom by expanding the nation's base of yeomen freeholders and enhancing the liberation of Americans through the development of commercial opportunities, the annexation of Texas simultaneously reduced the threat of consolidation of federal power (MORRISON, 1995, p. 714).²⁷

24 Vale lembrar que o Texas, baseado nos Tratados de Velasco, alegava soberania sobre toda a margem esquerda do rio Grande, até suas nascentes (no atual estado do Colorado), e daí para o norte, até o paralelo 42º (no atual estado do Wyoming), uma vez que esse paralelo demarcava então a fronteira entre os EUA e o México na região das Rochosas e da costa do Pacífico (nos termos do Tratado Adams-Onís – vide nota 20).

25 Como explica Reynolds (2009, p. 343), segundo a Lei de Terras “squatters who settled on western land for at least fourteen months had a preemptive right to purchase 160 acres at the low cost of \$1.25 an acre [...] This bill gave a boost to westward migration, setting the tone for the 1840's, the decade that produced the phrase 'Manifest Destiny' [...] Pulled west by the Land Act and pushed by the ongoing recession, Easterners felt a double impetus to seek new lives in an imagined agrarian paradise”.

26 Tyler foi o primeiro vice-presidente norte-americano a herdar um mandato presidencial. Elegera-se como vice de William Harrison, na chapa de 1840 do Partido Whig, sucedendo-lhe após um mês de mandato. Os whigs não favoreciam, em princípio, a expansão para o oeste, mas Tyler, conquanto formalmente filiado, não era adepto de muitas das posições do partido, com o qual rompeu.

27 A referência ao crescimento de ¼ do mercado consumidor estadunidense é, no entanto, exagerada, devendo ser entendida no contexto da futura possibilidade imigração interna que a anexação texana abriria.

Os dois candidatos favoritos, o whig Henry Clay (a quem o partido escolhera após o rompimento com Tyler) e o democrata Martin van Buren (que tentava um segundo mandato) não assumiram compromisso com a anexação e saíram derrotados. Não perceberam que o tema da expansão para oeste e do “Destino Manifesto” – representado pelo Texas – lograra ofuscar por breve instante a disputa norte-sul entre abolicionistas e escravistas, que então dominava a política norte-americana e continuaria a fazê-lo nas décadas seguintes.

O democrata James Polk, que fez do Texas sua plataforma de campanha, derrotou Van Buren nas primárias de seu partido e, em seguida, o whig Clay nas eleições. Tamanho era o apoio popular ao tema que a aprovação da anexação pelo Congresso nem precisou esperar sua posse. Nos últimos meses do mandato de Tyler, o Congresso aprovou uma resolução de anexação em termos bastante favoráveis ao Texas. A resolução previa que o Texas seria admitido, de imediato, como estado federado, bastando para tanto que seus habitantes aprovassem a anexação pelo voto popular, juntamente com uma nova constituição estadual. As terras devolutas seriam utilizadas para quitar a dívida pública texana, ficando o remanescente – após o pagamento – com o novo estado²⁸. Para o Texas, a anexação trouxe uma série de vantagens: proteção militar contra o México, solução para os déficits fiscais, serviços postais eficientes e moeda estável. Como o território reivindicado pela ex-República do Texas era maior do que o do estado do Texas tal como admitido à União, permaneceria uma querela entre o estado e o Governo Federal em torno desses territórios²⁹.

Em 1844, ainda antes da anexação, haviam sido realizadas as últimas eleições presidenciais na República do Texas. Sam Houston decidira

apoiar seu secretário de estado, Anson Jones, que venceria o pleito e seria empossado ao final daquele ano. Coube ao governo de Jones receber do ministro plenipotenciário dos Estados Unidos em Austin, Andrew Jackson Donelson, o tratado de anexação. Percebendo que a perda do Texas se tornaria irreversível, o México ofereceu um tratado reconhecendo a independência, desde que o Texas desistisse de incorporar-se aos Estados Unidos. Reino Unido e França, já acostumados à ideia de um Texas independente, atuaram na mesma direção.

Mas era tarde e, em julho de 1845, o Legislativo texano, simultaneamente, aprovou a anexação e rejeitou a oferta mexicana. Teve início a elaboração de uma constituição estadual. Em votação popular, a constituição e a anexação seriam aprovadas por mais de 95% dos votos. Em 29 de dezembro de 1845, o presidente Polk assinou a admissão do Texas como 28º estado estadunidense. Dois meses depois, o presidente texano Anson Jones deu posse ao primeiro governador eleito do Texas, afirmando “the Republic of Texas is no more”.

O governo mexicano não aceitaria a anexação, nem tampouco a fronteira pelo rio Grande. Para o México, o Texas continuava formalmente a ser uma província rebelde, e sua fronteira deveria ser aquela estabelecida para a antiga província do Tejas (que foi unida a Coahuila em 1824): o rio Nueces³⁰. Não demorariam, portanto, a surgir escaramuças entre os exércitos americano e mexicano no “no man’s land”, entre o Nueces e o rio Grande. O presidente Polk propôs ao México comprar a região e também o Novo México e a Califórnia. O México, contudo, jamais aceitaria vender esses territórios.

A anexação do Texas levaria assim à guerra Estados Unidos-México (1846-1848). O estopim veio em abril de 1846: foi um incidente na margem americana do rio Grande, em frente à cidade de

Efetivamente o Texas (em sua reivindicação territorial máxima) correspondia então a cerca de ¼ da área dos EUA; em termos populacionais, no entanto, a contribuição do Texas à União era ínfima (vide nota 22).

28 Por essa razão, o Texas é o único dos 50 estados norte-americanos onde as terras públicas são estaduais e não federais. Foi a maneira encontrada para resolver o passivo acumulado pela ex-República sem que o tesouro norte-americano tivesse de assumi-lo formalmente, muito embora o tenha feito de maneira indireta, abrindo mão das receitas oriundas das vendas das terras públicas.

29 A questão só seria resolvida em 1850, quando a União indenizou o Texas por essas supostas perdas territoriais, sendo tais áreas utilizadas para formação dos estados do Colorado, Kansas, Novo México, Oklahoma e Wyoming.

30 Nos mapas mexicanos, o Nueces sempre separou Coahuila do Texas. Essa fronteira deixou de existir em 1824, quando as duas entidades conviveram num só estado, mas voltou a existir em 1835, quando cada uma passou a ser um departamento, segundo o Proyecto para las Bases de la Nueva Constitución outorgado por Santa Anna.

Matamoros, no qual morreram soldados dos dois países. Polk encaminhou ao Congresso uma declaração de guerra, apresentando essa escaramuça como um ataque mexicano em que o exército invasor “shed the blood of our fellow-citizens on our own soil”. Em 1848, com

a vitória americana na guerra e a assinatura do Tratado de Guadalupe-Hidalgo, o governo mexicano reconheceria a perda do Texas, a fronteira pelo rio Grande e ainda cederia o Novo México e a Califórnia. O território mexicano foi reduzido de 4,4 para 2,1 milhões de km².

Primeiras comparações

Contrapontos históricos são sempre temerá-



Os sucessos históricos no Texas são de fato, em seus delineamentos gerais, bastante similares ao ocorrido no Acre. Em ambos os casos, a partir de revoltas locais foi possível redesenhar fronteiras já existentes e reconhecidas de modo a incorporar determinada população à sua nação de origem. Essas características fazem dos dois episódios fenômenos únicos nas Américas, e possivelmente no mundo.



rios, ainda mais quando os acontecimentos que se cotejam ocorreram em contextos e tempos distintos. Apesar disso, os sucessos históricos no Texas, repassados acima, são de fato, em seus delineamentos gerais, bastante similares ao ocorrido no Acre, a saber: territórios originalmente vazios ou escassamente ocupados são povoados de forma repentina e em larga escala por imigrantes procedentes de nação contígua, que chegam em busca de riqueza; segue-se uma revolta armada contra a distante soberania central, cuja presença no terreno é mais nominal do que

efetiva, logrando-se a autonomia do território; por fim, ocorre a anexação ao país de origem dos revoltosos.

Pode-se dizer que, em ambos os casos, a partir de revoltas locais (ainda que com algum grau de apoio externo), foi possível redesenhar fronteiras já existentes e reconhecidas (embora nem sempre demarcadas precisamente no terreno), de modo a incorporar determinada população à sua nação de origem. Essas características fazem dos dois episódios fenômenos únicos nas Américas, e possivelmente no mundo³¹.

Outra semelhança é que ambos os territórios estavam inseridos no modo de produção e no ambiente social das nações que depois os acolheriam. O Texas, como acentuado, enquadrava-se na economia escravagista monoexportadora do algodão do sul do EUA, a qual sustentou a colonização e, posteriormente, o movimento revolucionário. Já a ocupação do Acre entra em com o ciclo da borracha no norte do Brasil e com a expansão dos seringais às margens dos rios Purus, Acre (ou Aquiri, que será o berço da revolução), Juruá e outros afluentes. Nos dois casos, o pertencimento econômico e social precedeu a anexação política.

No Texas, são rifles norte-americanos que municiam as tropas de Sam Houston, ele próprio um imigrante sulista, ex-governador do Tennessee. As relações privilegiadas dos fazendeiros escravocratas texanos com as casas comerciais exportadoras de Nova Orleans garantiram crédito, mantimentos e armamentos, enquanto os

31 Outros acontecimentos no Continente Americano – como a anexação do Atacama pelo Chile ou da própria Califórnia pelos EUA – apresentam algumas das características mencionadas acima, mas faltam-lhes outras. Na incorporação do litoral boliviano ao Chile há também imigração de população numerosa de país vizinho (o Chile) para território quase despovoado de outro (o litoral do Atacama, pertencente à Bolívia), mas não há revolta armada dos imigrantes nem muito menos autonomia provisória. O território foi simplesmente anexado pelo Chile mediante guerra à Bolívia, e depois ao Peru. Já no caso da Califórnia, a revolta local é praticamente um simulacro e ocorre em função do conflito externo (Guerra Mexicano-Americana). Além disso, tampouco havia no território, quando da incorporação aos EUA (1846), predominância de população estrangeira, já que a grande imigração norte-americana para a Califórnia aconteceria somente a partir de 1849, com a descoberta do ouro.

estados do sul dos EUA forneceram o substrato populacional ao território. No Acre, são as casas aviadoras de Belém e Manaus que supririam os itens de primeira necessidade aos assentamentos na floresta, incluindo armas, além de transporte nos barcos a vapor: os navios-gaiola.

Não obstante, se os processos texano e acreano têm indiscutíveis analogias na sua “formação”, já não se pode dizer o mesmo da

“solução” encontrada, em cada caso, para a incorporação territorial. No próximo artigo, ao minudenciarmos os desenvolvimentos históricos no Acre, ficará evidenciada a estratégia marcadamente distinta adotada pelo Governo brasileiro no enfrentamento e na resolução do conflito acreano em relação à aproximação levada a cabo por Washington ao caso texano.

Referências

BURNS, E. Bradford. *Perspectives on Brazilian History*. Nova York: Columbia University Press, 1967.

Carta a Mary Austin Holley. *Digital Austin Papers New Orleans*. Disponível em: <<http://digitalaustinpapers.org/document?id=APB4851.xml>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

FEHRENBACH, Theodore Reed. *Lone Star: a history of Texas and the Texans*. Boston: Da Capo Press, 2000.

GREENBERG, Amy S. *A Wicked War: Polk, Clay, Lincoln, and the 1846 U.S. Invasion of Mexico*. Nova York: Alfred A. Knopf, 2012.

HOWE, Daniel W. *What Hath God Wrought: the transformation of America, 1815-1848*. Nova York: Oxford University Press, 2007.

Mexico Libel. *The New American*. Disponível em: <<https://thenewamerican.com/print/mexico-libel/>>. Acesso em: 17 mar. 2023.

MORRISON, Michael A. Martin van Buren, the Democracy, and the Partisan Politics of Texas Annexation. *The Journal of Southern History*, v. 61, n. 4, p. 695-724, 1995.

REYNOLDS, David S. *Waking Giant: America in the age of Jackson*. Nova York: Harper Perennial, 2009.

RICUPERO, Rubens. Acre: o momento decisivo de Rio Branco. In: PEREIRA, Manoel Gomes. *Barão do Rio Branco: cem anos de memória*. Rio de Janeiro: FUNAG, 2012, p. 119-161.

ROSE, Alexander. *American Rifle: a biography*. Nova York: Bantam Dell, 2008.

TOCANTINS, Leandro. *Formação Histórica do Acre*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

TUCKER, Phillip T. Motivations of United States Volunteers during the Texas Revolution, 1835-1836. *East Texas Historical Journal*, v. 29-1, p. 25-34, 1991.

WRIGHT, Lawrence. *God Save Texas: a journey into the soul of the Lone Star state*. Nova York: Alfred Knopf, 2018.

Mapas

I) Tratado Adams-Onís (1819), que deixou o Texas como território da Coroa espanhola³²



II) Colonização anglo-saxã original (em amarelo) versus reclamações máximas com fronteira pelo rio Grande³³



32 Disponível em: <https://en.wikipedia.org/wiki/Adams%E2%80%93On%C3%ADs_Treaty>. Acesso em: 17 mar. 2023.

33 Disponível em: <https://en.wikipedia.org/wiki/Texas_annexation>. Acesso em: 17 mar. 2023.

VIESES COGNITIVOS NA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: CONCEITO E OS 14 VIESES MAIS RECORRENTES

Daniel Boeira Lodetti¹

Resumo

Vieses cognitivos são atalhos mentais simplificadores no cérebro humano. Eles agem, automática e inconscientemente, para ajudar a cognição humana a lidar com a grande quantidade de informações disponíveis em situações cotidianas. Ao mesmo tempo em que proporcionam à mente humana sua capacidade de processamento em ambientes complexos sem sobrecarregar o nível consciente do cérebro, também criam armadilhas persistentes e erros sistemáticos de percepção e avaliação. No campo da política externa, vieses cognitivos constituem grande ameaça para uma análise exitosa. Diplomatas, acadêmicos e demais profissionais da área desenvolvem capacidades analíticas variadas. Contudo, eles frequentemente não são ensinados a reconhecer qual é o modo mais adequado de pensar e raciocinar em relação a uma questão específica de política externa e quais são as ameaças que esses vieses geram para uma exitosa análise nessa temática. Portanto, estão vulneráveis a cometer falhas de pensamento advindas de vieses cognitivos. O objetivo deste artigo é apresentar, a partir de perspectiva prática e objetiva, os principais vieses cognitivos que podem afetar negativamente o trabalho de diplomatas, analistas, acadêmicos e demais profissionais vinculados à análise de política externa.

¹ O terceiro-secretário Daniel Lodetti, graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), ingressou no MRE em 2021.

Introdução

A relação entre o sentido da visão e o conhecimento é muito presente na filosofia de Platão, notadamente na famosa alegoria da caverna, que aparece na *República* (PLATÃO, 2001, p. 514-518). Na célebre caverna de Platão, evidenciam-se os olhos do filósofo, seu olhar para dentro e para fora, em uma relação dialética entre cegueira e luz. Os prisioneiros da caverna conseguem enxergar apenas sombras. Por sua vez, o prisioneiro libertado das correntes pode subir e enxergar o que está fora da caverna. Esse movimento de subida pela caverna seria o olhar para fora, para a luz e em direção ao conhecimento.

Sob o ponto de vista de Platão, todavia, a subida não significa fuga do mundo, uma vez que os prisioneiros libertos e que puderam voltar seus olhos para cima seriam agora convidados a olhar para baixo (para os saberes e a política dos homens) e voltar para a caverna, para libertar os demais prisioneiros (MAPURUNGA & CORNELLI, 2019).

Fredric Jameson (1982) defende que o campo da experiência do homem moderno se circunscreve às paredes da caverna de Platão: na pós-modernidade, o ser humano já não mais fita diretamente, com seus próprios olhos, o mundo real à procura do referente, da coisa em si, mas é obrigado a buscar as suas imagens mentais do mundo nas paredes do seu confinamento.

Assim como os prisioneiros acorrentados na caverna de Platão, que não fitavam diretamente o mundo fora da caverna em toda sua complexidade, mas apenas avistavam algumas sombras, diplomatas e acadêmicos da área de análise de política externa, haja vista os limites da capacidade cognitiva humana, não conseguem lidar diretamente com toda a complexidade do mundo real. Portanto, esses profissionais estão vulneráveis a cometer falhas de análise advindas de seus próprios vieses cognitivos.

A literatura sobre falhas de análise de política externa cometidas por órgãos governamentais e profissionais da área costuma focar em aspectos como os processos organizacionais das burocracias, as restrições do sistema internacional e a eventual falta de recursos materiais e humanos disponíveis a alguns ministérios em determinados países, mas negligencia os erros oriundos de aspectos cognitivos de diplomatas, analistas, acadêmicos e demais profissionais vinculados ao campo de política externa.

Desde os atentados de 11 de setembro de 2001 e, com mais ênfase, desde as falhas de análise dos Estados Unidos (EUA) na Guerra do Iraque de 2003, o debate sobre erros em análise de política externa oriundos de vieses cognitivos tem crescido significativamente (GEORGE & BRUCE, 2008; PHYTIAN, 2009; KERBBELL et al. 2010; AMBROS e LODETTI, 2019). Esses erros podem ocorrer em diferentes etapas do processo cognitivo. Eles têm origem em causas diversas, como pressupostos falsos, escassez de tempo, disfunções dentro dos órgãos, interpretações motivadas (JORDÁN, 2011).

No contexto da análise de política externa, vieses cognitivos constituem grande ameaça para uma exitosa análise. Diplomatas, acadêmicos e demais profissionais da área desenvolvem capacidades analíticas variadas. Contudo, eles frequentemente não são ensinados a reconhecer qual é o modo mais adequado de pensar e raciocinar em relação a uma questão específica de política externa e quais são as ameaças que vieses cognitivos geram para uma exitosa análise nessa temática. Portanto, estão vulneráveis a cometer falhas de pensamento advindas de vieses cognitivos.

O objetivo deste artigo é apresentar, a partir de perspectiva prática e objetiva, os principais vieses cognitivos que podem afetar negativamente o trabalho de diplomatas, analistas, acadêmicos e demais profissionais vinculados à análise de política externa. A temática de vieses cognitivos tem sido valorizada nos últimos anos nessa área temática, notadamente nos EUA e em países da União Europeia. No entanto, em outras regiões do mundo, como na América do Sul e, notadamente, no Brasil, o tema ainda é pouco estudado de forma sistemática, com alguns trabalhos relevantes na área (AMBROS, 2011; AMBROS e LODETTI, 2019), mas ainda sem suficiente massa crítica. Nesse sentido, este artigo busca estimular o debate acerca do tema e estimular outros estudos relacionados à temática, com o propósito de aprimorar a área de análise de política externa no Brasil.

Este artigo contém quatro seções: introdução; conceituação de vieses cognitivos e desenvolvimento desse campo de estudos; os 14 vieses cognitivos mais frequentes em análise de política externa; conclusão.

Vieses cognitivos

Herbert Simon (1957) foi pioneiro ao elaborar o conceito de "racionalidade limitada", segundo o qual, tendo em vista os limites da capacidade cognitiva humana, a mente não consegue lidar diretamente com a complexidade do mundo real. Desse modo, a mente dos seres humanos constrói um modelo simplificado da realidade para compreendê-la.

Ambros e Lodetti (2019) demonstram que o sistema nervoso do ser humano, para lidar com grande volume e complexidade de informações, estabelece mecanismos automáticos de atalho cognitivo e estratégias de simplificação. Nós nos comportamos racionalmente dentro dos limites de nosso modelo mental, mas esse modelo nem sempre é adequado para compreender a complexidade do mundo real (HEUER, 1999).

Ao se analisar os aspectos cognitivos individuais da mente humana, é possível identificar que o modo de funcionamento da cognição humana pode alterar o modo de percepção e avaliação de informações na análise de política externa. A dimensão cognitiva advém do desenvolvimento neurológico do cérebro humano. Ela impacta a todos os seres humanos de maneira relativamente semelhante. Essa dimensão refere-se aos processos cognitivos subconscientes, aos atalhos mentais automáticos e às estratégias simplificadoras implementadas pelo cérebro – muitas vezes automática e inconscientemente – para lidar com o expressivo volume e a complexidade de informações que recebe. Esses mecanismos cognitivos de simplificação estratégica do processamento de informações, apesar de serem uma bem-sucedida adaptação evolutiva do cérebro, também podem gerar armadilhas cognitivas, conhecidas como heurísticas ou vieses cognitivos.

Conforme explicam Ambros e Lodetti (2019), é comum que falhas na configuração de cenários prospectivos de política externa advenham de erros de observação oriundos de vieses cognitivos. Desse modo, a forma enviesada com a qual o profissional de política externa muitas vezes percebe e compreende as informações de que dispõe distorce o processo de produção de conhecimentos, resultando, desse modo, em erros analíticos ocasionados por processos mentais que são muitas vezes inconscientes.

Vieses podem ser conceituados, segundo Kahneman (2011), como erros sistemáticos no processamento de informação que se repetem de

forma previsível em circunstâncias específicas. Esses erros sistemáticos ocorrem de distintas formas, dando origem a diversos tipos de vieses que influenciam o processo mental do indivíduo, como vieses culturais, organizacionais, emocionais e automotivados. Vieses cognitivos são um tipo específico de viés e podem ser caracterizados, segundo Machado (2018), como erros de raciocínio causados por estratégias mentais de simplificação, geradas no esforço de processamento de informações. Segundo Kahneman (2011), esse fenômeno se relaciona também com a chamada heurística intuitiva, ou seja, atalhos mentais que, ao simplificarem procedimentos complexos, frequentemente acarretam erros de análise.

A Psicologia Evolucionista tem demonstrado que vieses cognitivos consistem em uma adaptação biológica do cérebro humano para lidar com situações complexas de forma ágil e eficiente em um ambiente informacional ambíguo e complexo (HASELTON et al., 2016). São, portanto, atalhos mentais naturais e universais no cérebro humano, que agem automática e inconscientemente e, por isso, são consistentes e previsíveis. Conquanto esses atalhos simplificadores frequentemente nos ajudem a lidar com a grande quantidade de informações disponíveis em situações cotidianas, garantindo, desse modo, nossa capacidade de processamento em ambientes complexos sem sobrecarregar o nível consciente do cérebro, eles também criam armadilhas persistentes e erros sistemáticos de percepção e avaliação. Com base nessa perspectiva, o funcionamento dos vieses cognitivos pode ser comparado ao de uma ilusão de ótica, tendo em vista que o erro pode persistir mesmo quando se está completamente consciente da sua existência. A consciência do viés, por si só, não produz uma percepção mais acurada (HEUER, 1999). Portanto, devido a sua origem biológica, vieses cognitivos não são completamente superáveis. É possível, contudo, criar estratégias para mitigá-los. A primeira medida para evitá-los é ter consciência de sua existência.

O desenvolvimento do campo de pesquisa relacionado a vieses cognitivos iniciou-se na década de 1970, quando psicólogos promoveram os primeiros estudos sobre erros encontrados no funcionamento do raciocínio na mente humana, os quais acreditavam ser consequência do uso de heurísticas. Amos Tversky e Daniel Kahneman foram pioneiros na estruturação dos estudos

existentes sobre o assunto em um programa de pesquisa sobre heurísticas e vieses, na obra inovadora *The Psychology of Intuitive Judgment: Heuristics and Biases*, de 1982. Com base nesses estudos pioneiros, a comunidade científica impulsionou o desenvolvimento da temática a partir da perspectiva de distintas áreas: psicologia, economia, ciência política, medicina, direito, computação e marketing. Surgiram, também, novas disciplinas baseadas no novo conteúdo, como a economia comportamental. Daniel Kahneman foi laureado, em 2002, com o Prêmio Nobel de Economia por suas contribuições basilares para a economia comportamental².

A literatura especializada evidencia inúmeras metodologias para classificar vieses cognitivos. As principais classificações estudam, notadamente, os vieses existentes nas tarefas mentais de inferência, categorização, avaliação e comparação. De modo pioneiro, Tversky e Kahneman (1982) iniciaram os estudos na área com foco nos vieses que afetam o julgamento probabilístico. Gingerenzer (1991) introduziu a

perspectiva das heurísticas rápidas e frugais, que foram aprofundadas por Kahneman em *Rápido e devagar: duas formas de pensar* (2011). Pohl (2004) apresenta três categorias de vieses cognitivos: de pensamento, de julgamento e de memória. Machado (2018) afirma que, independentemente da categoria em que se encontram, os vieses cognitivos têm em comum a propriedade de impedir a ampliação da capacidade lógica de produzir julgamentos distantes do modelo mental a que o intelecto está habituado. Hallinan (2010) destaca que o importante é que esses efeitos ocorrem largamente fora da nossa consciência; somos enviesados – nós somente não sabemos disso. Algumas dessas tendências são tão fortes que, até mesmo quando sabemos sobre elas, nós achamos difícil corrigi-las.

A despeito das variadas formas de classificação, existem heurísticas e vieses que são mais frequentemente abordados nos estudos das diferentes áreas. Na próxima seção, analisamos o que consideramos ser os 14 vieses cognitivos mais recorrentes na análise de política externa.

Os 14 vieses cognitivos mais recorrentes em análise de política externa

Em análise de política externa, os vieses cognitivos derivam de simplificações cognitivas que o diplomata, acadêmico ou outro profissional da área comete involuntariamente ao processar informações. O processamento eficiente de informações complexas tende a deixar os envolvidos mais vulneráveis a esses mecanismos cerebrais simplificadores devido às pressões contextuais, como incerteza, ambiguidade, estresse e rápidas mudanças de objetivos. Portanto, é importante que o profissional de política externa compreenda o funcionamento de seu próprio processo mental e esteja alerta para os erros que podem surgir a partir de seu processamento cognitivo.

Consideramos haver 14 vieses cognitivos que ocorrem com maior frequência em análise de política externa, podendo prejudicar a qualidade dessa análise. Esses vieses serão analisados a seguir:

1. Viés de confirmação

O viés de confirmação é, talvez, o mais conhecido e mais recorrente viés cognitivo em análise de política externa. Em 1620, Francis Bacon o descreveu assim:

Uma vez que o entendimento de um homem se baseia em algo (seja porque é uma crença já aceita ou porque o agrada), isso atrai tudo a sua volta para apoiar e concordar com a opinião adotada. Mesmo que um número maior de evidências contrárias seja encontrado, ele as ignora ou desconsidera, ou faz distinções sutis para rejeitá-las, preservando a autoridade imparcial de suas primeiras concepções (BACON, 1620).

Em outras palavras, o viés de confirmação é efeito por meio do qual o especialista em política externa leva fortemente em consideração

2 Em 2011, Kahneman lançou o best-seller *Rápido e devagar: duas formas de pensar*, em que explica o raciocínio intuitivo por meio de dois sistemas psicológicos que muitas vezes estão em conflito: o sistema 1, que opera automática e rapidamente, com pouco ou nenhum esforço e nenhuma percepção de controle voluntário, e que tem suas capacidades baseadas em habilidades instintivas e involuntárias; e o sistema 2, que opera em atividades mentais difíceis, exigindo atenção, escolha e concentração.

as informações que são consistentes às suas expectativas e hipóteses iniciais e ignora ou subestima evidências que as contradizem.

A invasão do Iraque pelos EUA em 2003 é exemplo relevante para se compreender esse viés. Segundo o norte-americano Walt Slocombe, que, em 2003, era conselheiro sênior de segurança e defesa da Autoridade Provisória da Coalizão em Bagdá, a decisão do governo de George W. Bush de invadir o Iraque naquele ano foi influenciada por esse viés. Acreditava-se fortemente na existência de armas de destruição em massa (AMDs) em território iraquiano. Segundo Slocombe (2013), informações que contrariavam essa crença surgiram e estavam disponíveis. Apesar disso, por meio do viés de confirmação, esses dados que contradiziam a tese da existência de ADMs foram subestimados ou ignorados por analistas de política externa estadunidense.

2. Atribuir excessivo peso estatístico a experiências pessoais, relatos de pessoas próximas e informações concretas

O segundo viés cognitivo que pode afetar a qualidade de análise em política externa é atribuir excessivo peso estatístico a experiências pessoais, a relatos de pessoas próximas e a informações concretas. Conforme afirma Jordán (2011), um caso concreto que foi relatado ao diplomata, por exemplo, tende a ter maior impacto no seu raciocínio do que um conjunto de dados estatísticos, que é mais informativo, mas também mais abstrato ao seu pensamento. Além disso, eventos vivenciados pessoalmente pelo diplomata costumam ter maior peso na análise do que aqueles sobre os quais este profissional apenas leu. Por fim, palavras concretas são mais facilmente memorizadas do que palavras abstratas, do mesmo modo que palavras são mais facilmente memorizadas do que números e estatísticas. Nesse caso, quando uma teoria abstrata ou uma informação de segunda mão contradiz uma experiência pessoal de observação de um caso concreto, a última tende a prevalecer perante a primeira na maioria das circunstâncias.

Esse tipo de viés cognitivo ocorre, por exemplo, na análise de conjuntura política de outro país. Suponha que um diplomata que esteja lotado como analista de Bolívia (internamente, no Itamaraty, seria o “desk Bolívia”), estando responsável por acompanhar a conjuntura política deste país, tenha visitado Santa Cruz de la Sierra. Nessa região do país, o poder político é majoritariamente domi-

nado pela elite local, formada em sua maioria por descendentes de europeus. Esse profissional ainda não visitou regiões do Altiplano Boliviano, onde descendentes de indígenas compõem parte significativa da população e dominam boa parte do poder político local. Em razão de ter vivenciado experiências pessoais em apenas uma região do país, a análise política desse diplomata pode ser enviesada. Como resultado, este profissional pode sobrevalorizar o peso da elite de descendência europeia na conjuntura política nacional e diminuir o real peso do poder político de descendentes indígenas naquele país, ainda que fontes secundárias consistentes contradigam essa análise. O mesmo tipo de viés cognitivo pode ocorrer em situação oposta: caso o diplomata visite apenas o Altiplano Boliviano, poderá sobrevalorizar o peso político de grupos sociais indígenas na política nacional e desvalorizar o real peso político de grupos de Santa Cruz.

3. Desvalorizar a ausência de evidências

O terceiro viés cognitivo recorrente é não valorizar a ausência de evidências. Característica frequente da análise de política externa é a ausência de informações essenciais em determinadas circunstâncias. Idealmente, diplomatas e demais especialistas em política externa deveriam ser capazes de reconhecer quais evidências relevantes estão ausentes e levar isso em consideração na análise, verificando qual variável essas evidências ausentes afetariam e seu impacto na construção de cenários. Entretanto, conforme Jordán (2011), um viés comum em política externa é que a informação que está fora da nossa vista também estará fora dos nossos cálculos.

Dada a dificuldade de sistematização e atribuição de valor às variáveis em eventos complexos, a tendência é concentrar a análise nas evidências visíveis que corroborem determinada fração de conhecimento de uma variável. Frequentemente, o analista de política externa desconsidera a ausência de evidência que sustenta uma variável essencial para que, de fato, o evento complexo ocorra. Por natureza, evidências positivas são muito mais contundentes do que a ausência delas e, por isso, evidências negativas e fatos que não ocorreram tendem a ser subestimados.

Novamente a invasão estadunidense ao Iraque, em 2003, é exemplo relevante. Robert Jervis (2010), em sua análise da falha da política externa dos EUA em relação à suposta existência de armas de destruição em massa no Iraque,

demonstrou que a tendência a não se valorizar a ausência de evidências como uma variável relevante na equação analítica foi um erro crucial. O autor explica que não havia evidências suficientes para confirmar a existência das referidas armas em posse do governo iraquiano. Essa ausência de evidências, contudo, foi desvalorizada por órgãos estatais e analistas de política externa dos EUA.

4. Atribuir excessiva confiança a amostras reduzidas

O quarto viés recorrente em análise de política externa é atribuir excessiva confiança a amostras reduzidas. Conforme afirmam Tversky e Kahneman (1974), a tendência de sobrevalorizar a representatividade de amostras reduzidas pode ser chamada de "lei dos pequenos números". Essa nomenclatura é uma paródia à lei dos grandes números, princípio estatístico segundo o qual amostras grandes serão mais representativas do universo populacional investigado do que amostras reduzidas. O viés cognitivo, portanto, é atribuir a amostras reduzidas a representatividade de amostras grandes, ou seja, generalizar equivocadamente as conclusões extraídas de uma amostra pouco representativa.

Esse tipo de viés pode ocorrer, por exemplo, quando um diplomata, lotado na capital de um país estrangeiro, generaliza equivocadamente sua percepção em relação à capital como uma percepção para todo o país. Em países grandes e diversos, a exemplo de China, Rússia e EUA, esse tipo de generalização pode ensejar erros contundentes de análise do país em questão.

5. Sobrevalorizar dados de baixa confiabilidade

O quinto viés cognitivo recorrente em análise de política externa é dar como certo o caráter pouco seguro de algumas informações. Ao processar informações de confiabilidade e precisão duvidosas, diplomatas e demais profissionais especializados em análise de política externa tendem a fazer simples escolhas de sim ou não, ao agregar ou não aquele dado à sua análise. Quando rejeitam o dado, eles tendem a descartá-lo por completo, de modo que ele não terá mais nenhuma influência. Quando aceitam o dado, tendem a aceitá-lo como certo, ignorando a natureza probabilística da confiabilidade e da precisão da informação.

Segundo Heuer (1999), é comum que se utilize a estratégia de "melhor chute", que simplifica a

integração de informações probabilísticas, mas ao custo de ignorar algum nível de incerteza. Por exemplo, se um diplomata tem informação sobre a qual tem 70% de certeza, ele tende a integrá-la como se tivesse 100% de certeza, enquanto informações com 20% de certeza, por exemplo, tendem a ser descartadas por completo.

6. Deixar-se influenciar pela impressão persistente de evidência desacreditada

O sexto viés cognitivo frequente na rotina diplomática é deixar-se influenciar pela impressão persistente de evidência desacreditada. As primeiras informações recebidas podem orientar o rumo da análise em política externa. Mesmo após se descobrir que essas informações eram incorretas, o rumo inicial permanece. Segundo Heuer (1999), impressões iniciais tendem a se manter mesmo após a evidência que as legitimou ter sido desacreditada por completo.

Para Jordán (2011), um exemplo desse tipo de viés cognitivo ocorreu na crença exacerbada de profissionais da política externa estadunidense nas informações proporcionadas pela fonte conhecida como *Curveball*. Essa fonte afirmou a órgãos estadunidenses que haveria laboratórios móveis de fabricação de armas biológicas no Iraque, o que influenciaria a invasão estadunidense em 2003. Segundo o autor, a informação repassada por *Curveball* foi, posteriormente, desmentida por diversas outras fontes. Apesar disso, a informação inicial, mesmo após desacreditada, permaneceu muito influente nas análises diplomáticas dos EUA e acabou sendo determinante nos rumos tomados pela política externa desse país.

Nota-se, portanto, que uma mesma situação pode ser influenciada por variados vieses cognitivos. Conforme visto neste artigo, distintos especialistas defendem que a política externa estadunidense para o Iraque, em 2003, foi influenciada por, pelo menos, três importantes vieses.

7. Atribuir relação causal a fenômenos aleatórios e acidentais

O sétimo viés cognitivo é atribuir relação causal a fenômenos aleatórios e acidentais. Devido à necessidade de tentar compreender fenômenos complexos de maneira ordenada e causal, analistas de política externa tendem a encontrar relação de causa e efeito em eventos que, na verdade, são acidentais e aleatórios. A necessidade do cérebro humano de compreender

os fenômenos por meio de histórias consistentes pode gerar vieses de congruência, que ocorrem quando o analista distorce dados e evidências para que se encaixem em sua narrativa.

A base desse viés está na falácia do jogador, que consiste em atribuir peso irreal de eventos passados a acontecimentos futuros que não estão relacionados de maneira causal, como um apostador que acredita que ele não irá tirar o número um nos dados porque o tirou na última rodada.

Para Heuer (1999), a busca excessiva por coerência na narrativa gera a tendência de favorecer explicações causais mesmo quando elas não existem. Para haver coerência, é necessário ordem. Desse modo, diplomatas e outros profissionais de política externa procuram padrões e relações de causalidade entre os dados disponíveis. Se nenhum padrão é encontrado, o primeiro pensamento do profissional é que lhe falta algum dado essencial ao entendimento do fenômeno – ele dificilmente considera a possibilidade de estar lidando com fenômenos aleatórios, sem nenhuma relação causal entre eles.

Langer (1977) afirma que as pessoas dificilmente aceitam a possibilidade de um evento ser causado por aleatoriedade ou acaso. Segundo esse autor, até jogadores de dado acreditam que eles têm algum controle sobre o resultado do dado a ser lançado. Na análise de política externa, os profissionais tendem a encontrar relações causais que muitas vezes não existem. Nesses casos, eles estão erroneamente considerando que eventos aleatórios de um processo estocástico seriam parte de um processo supostamente determinístico.

Feller (1968) exemplifica esse viés cognitivo em acontecimento da Segunda Guerra Mundial, quando britânicos supostamente identificaram explicações causais para o padrão de bombardeio feito por aviões alemães em Londres. Essas explicações muitas vezes guiaram decisões de cidadãos londrinos de onde iriam morar ou onde teriam refúgio em momentos de bombardeio aéreo na cidade. Avaliações britânicas pós-guerra demonstraram, contudo, que os bombardeios da Luftwaffe sobre Londres tinham padrão aleatório.

8. Imaginar uma centralização política e gerencial inexistente

O oitavo viés cognitivo recorrente em análise de política externa é imaginar uma centralização política e gerencial inexistente. Conforme afirma Jervis (1976), as pessoas têm dificuldade para

perceber coincidências, causas acidentais e consequências não intencionais. Na verdade, elas têm a tendência de enxergar ações coordenadas, planos e conspirações como supostamente advindos de planejamento racional, centralizado e coeso, o que nem sempre é verdadeiro. Frequentemente, os fatos acontecem sem seguir estritamente um planejamento político e gerencial e carecem de centralização e coesão.

Para Jordán (2011), esse viés é muito comum quando um diplomata analisa a política externa de outros países e percebe os outros Estados como atores unitários, com planejamento e decisões centralizados, coesos e racionais. Na realidade, múltiplos indivíduos, grupos e organizações da sociedade civil participam na elaboração de qualquer política, com interesses frequentemente contraditórios. O mesmo erro pode ocorrer quando se analisa a conduta de atores não estatais, grupos insurgentes, organizações terroristas e grupos criminais. Portanto, esse viés é recorrente em diversas áreas relacionadas à análise de política externa.

Exemplo desse viés cognitivo ocorre, também, quando se analisa a atuação da política externa em regiões fronteiriças. Moura e Cardoso (2016) demonstram que, em territórios transfronteiriços, existe uma dialética de ambiguidades e conflitos de interesses de diferentes escalas. Frequentemente, os interesses da população local, do governo regional e do governo nacional estão em conflito. Ainda que a política externa seja, em última instância, determinada pelo governo nacional, esses outros atores locais e regionais também influenciam no processo de tomada de decisões. Caso o analista de política externa não leve em conta esses conflitos de interesse em diferentes escalas governamentais, ele poderá incorrer no erro de imaginar uma centralização política e gerencial inexistente e enviesar sua avaliação sobre a situação.

9. Erro fundamental de atribuição

O nono viés cognitivo frequente em análise de política externa é o chamado erro fundamental de atribuição, que ocorre quando se atribui excessivo peso a causas internas, em detrimento de causas externas. É comum que alguns analistas políticos, por exemplo, sobrevalorizem fatores internos e subestimem fatores externos na conduta de um líder político, um governo ou um ator não estatal. Para além das características e intenções inerentes a cada indivíduo, há que

se considerar que eles atuam sempre dentro de algum contexto, o qual influencia sua conduta.

Para Jordán (2011), um bom exemplo desse viés ocorre quando não se leva em conta os fatores que motivam o dilema de segurança. No clássico dilema proposto por Herz (1950), a ocorrência de corridas armamentistas poderia ser explicada por fatores externos aos indivíduos. Ela ocorreria quando determinado país, ao buscar melhorar sua capacidade bélica para ter maior segurança, faz com que seus países vizinhos se sintam ameaçados e respondam aumentando suas defesas. Isso faria com que o primeiro país interpretasse o aumento do estoque de armamentos de seus vizinhos como evidência de um iminente ataque, fazendo-o investir ainda mais em sua capacidade bélica. Esse ciclo, em última instância, geraria uma corrida armamentista motivada, predominantemente, por fatores externos.

10. Exagerar nossa própria capacidade de influenciar a política externa de outro país

O décimo viés cognitivo recorrente na análise de política externa é exagerar nossa própria capacidade de influenciar decisão alheia. Indivíduos e governos tendem a superestimar sua capacidade de influenciar comportamentos e decisões de outros atores. Para Heuer (1999), isso ocorre porque a própria pessoa sabe os esforços que fez para influenciar os outros indivíduos, mas é muito menos informada sobre outras variáveis que influenciaram a decisão alheia. Nesse sentido, diplomatas e outros profissionais da área tendem a superestimar a influência que o governo de seu país exerce sobre outras nações.

Heuer (1999) mostra que esse viés gerou, por exemplo, a falha da política externa dos EUA ao não antecipar os testes nucleares da Índia na segunda metade da década de 1990. O novo governo indiano havia sido eleito com promessas de aumentar o arsenal nuclear do país. Contudo, para a maioria dos diplomatas e analistas de política externa indiana dos EUA, essas promessas eram retóricas de campanha e, por meio de pressão diplomática e ameaça de sanções econômicas, a Índia seria dissuadida da ideia de desenvolver armas nucleares. Os testes nucleares indianos mostraram que, na verdade, os diplomatas e analistas dos EUA superestimaram a capacidade do seu país de influenciar as decisões do país asiático.

11. Heurística da disponibilidade

O décimo primeiro viés cognitivo recorrente em análise de política externa é julgar a probabilidade de um evento ocorrer com base na facilidade de se imaginar situações plausíveis em que esse evento ocorra ou de se lembrar do número de vezes em que ele já ocorreu. Para Kahneman (2011), essa confiança excessiva na facilidade em “puxar da memória” pode ser chamada de heurística da disponibilidade. Segundo Heuer (1999), a facilidade com que as lembranças vêm à mente é influenciada, muitas vezes, por fatores que não estão relacionados à probabilidade de o evento ocorrer, mas sim com o quão recente é o evento, se houve envolvimento pessoal do diplomata ou do analista de política externa, se o evento teve detalhes concretos mais facilmente recordáveis e quão importante ele foi à época em que ocorreu.

Heuer (1999) afirma que esse viés ocorreu na política externa dos EUA pouco antes da entrada do país na Guerra do Vietnã. Ao imaginar os diversos cenários do que poderia acontecer com o envolvimento ou não de tropas estadunidenses no conflito, a diplomacia dos EUA foi fortemente influenciada por dois acontecimentos até então recentes e que estavam bastante vivos na memória: a falha da política de apaziguamento no início da Segunda Guerra Mundial e o sucesso da intervenção na Guerra da Coreia. Denota-se, portanto, que, ao estimarem probabilidades, diplomatas e analistas de política externa tendem a utilizar atalhos cognitivos que diminuem a complexidade do cálculo. No entanto, essas estratégias de simplificação do pensamento causam erros previsíveis e levam a probabilidades incorretamente mensuradas.

12. Ancoragem e ajustamento

Ancoragem e ajustamento é o décimo segundo viés cognitivo recorrente em análise de política externa. Ele consiste no peso excessivo das análises iniciais sobre a análise final. Segundo Heuer (1999), novas informações promovem um ajuste insuficiente da análise inicial, a qual tende a ancorar as demais análises. Esse viés cognitivo envolve a seleção de um ponto inicial (a âncora) no processo mental, que geralmente é a primeira informação que se recebe ou alguma experiência individual anterior, e vai gradualmente ajustando as novas informações de forma a serem compatíveis com a âncora. Ainda que mais tarde

se descubra que as evidências que constituem a âncora estavam incorretas, a tendência é que haja grande dificuldade de mudar o marco cognitivo inicial, fazendo com que, inercial e involuntariamente, o enfoque inicial seja mantido.

Para Jordán (2011), um exemplo desse viés acontece quando uma primeira análise de política externa fixa uma probabilidade e as seguintes modificações tendem a ancorar-se nesse ponto de partida. Por exemplo, se a probabilidade estabelecida inicialmente foi alta, as demais tendem a se manter em patamares elevados, mesmo com a adição de novas informações; se a probabilidade inicial foi baixa, as seguintes também tendem a ser consideradas baixas. Esse viés pode ocorrer em quase todas as áreas de política externa que trabalham com estimativas. Se, por exemplo, se inicia um novo trabalho com o pressuposto de que é alta a probabilidade de um líder estrangeiro ser deposto, mesmo que se encontrem evidências claras de que a probabilidade é baixa, o que ocorrerá será um ajustamento à âncora inicial da probabilidade alta, levando a uma estimativa mais alarmista do que as evidências realmente apontam.

13. Superestimar previsões de análises pretéritas

O décimo terceiro viés cognitivo frequente em análise de política externa é o viés de retrospectiva, que consiste na tendência de superestimar previsões de análises pretéritas. Quando eventos inesperados acontecem, analistas de política externa tendem a superestimar a expectativa que tinham de que esses eventos ocorreriam. Dessa forma, esses eventos parecem menos surpreendentes do que deveriam parecer e os analistas ficam menos surpresos do que deveriam estar com o desenrolar dos acontecimentos. Teovanovic et al. (2015) afirmam que o viés de retrospectiva é geralmente apontado como uma consequência difícil de evitar do processamento de informação e da memória. A informação do resultado do evento muda irreversivelmente a representação do conhecimento, ou serve como uma âncora quando se tenta reconstruir estimativas esquecidas.

Avaliações retrospectivas são beneficiadas pelo conhecimento prévio sobre o curso dos acontecimentos. Nesse sentido, fatores que antes eram considerados relevantes podem se tornar irrelevantes na análise retrospectiva, e fatores anteriormente considerados pouco relevantes podem se tornar determinantes. Para Heuer

(1999), uma vez que a mente é reestruturada após absorver nova informação, é praticamente impossível reconstruir o estado de mente preexistente. Saber as consequências de uma situação já concluída torna mais difícil imaginar outros possíveis resultados que poderiam ter ocorrido.

14. Groupthink

Outro viés cognitivo frequente em análise de política externa é o de orientação ao consenso entre diplomatas, acadêmicos e analistas de política externa, que foi conceituado por Irving Janis (1972b) com o termo *groupthink*. Esse viés ocorre quando pessoas de determinado grupo de analistas têm perspectiva aparentemente coesa e unânime sobre determinada situação em política externa. Há, nesses casos, uma orientação para o consenso de grupo, o que pode levar ao não questionamento desse pensamento predominante, o que, por sua vez, pode ocasionar erros de análise. Janis (1972) explica que:

I use the term "groupthink" as a quick and easy way to refer to a mode of thinking that people engage in when they are deeply involved in a cohesive in-group, when the members striving for unanimity override their motivations to realistically appraise alternative courses of action (...) Groupthink refers to a deterioration of mental efficiency, reality testing, and moral judgement that results from in-group pressures. (JANIS, 1972)

Segundo Raven (1998), exemplo histórico em que o viés cognitivo de *groupthink* teria afetado significativamente a análise de política externa ocorreu na invasão da Baía dos Porcos. O autor afirma que a decisão de invadir foi tomada pela elite de consultores do presidente Kennedy. Esse grupo de consultores tinha um pensamento predominantemente coeso na crença de que a invasão seria exitosa. Segundo Raven (1998), essa crença não foi questionada. Não foram utilizadas técnicas de análise do contraditório. Estava-se, portanto, diante de uma situação de *groupthink* que, conforme afirma o autor, resultou na decisão de apoiar a inexitosa invasão da Baía dos Porcos.

Conclusão

A complexidade característica da análise de política externa deixa diplomatas e demais profissionais da área mais suscetíveis a desvios e erros na interpretação das informações. As consequências de erros nessas operações podem variar desde a mera ineficiência no uso do dinheiro do contribuinte até a perda de vidas pela falha em identificar e prevenir, por exemplo, ataques terroristas (KERBBELL & MULLER & MARTIN, 2010, p. 95). No ambiente complexo da política viéses, os vieses cognitivos são um dos tipos de erro de mais difícil detecção e prevenção.

A diminuição das probabilidades de ocorrência de vieses cognitivos é esforço que tem reunido estudiosos da área, notadamente em países da América do Norte e da Europa. O primeiro passo para evitar esses erros é conhecer os principais vieses que afetam a análise de política externa. Apesar dos desafios e limitações que o tema suscita, é necessário avançar nos esforços de evitar essas falhas. Com esse intuito, o presente artigo se propôs a contribuir para os poucos estudos no Brasil sobre como vieses cognitivos impactam

a análise de política externa. Nesse sentido, é importante não só aprofundar o entendimento sobre a temática e sobre como os vieses ocorrem nas situações mais recorrentemente enfrentadas pelo Itamaraty e pelos demais órgãos relacionados à política externa brasileira, mas também encontrar formas de incorporar novos processos organizacionais às doutrinas e novas técnicas analíticas à formação diplomática, que visem mitigar as armadilhas cognitivas. Uma das formas de se avançar na temática poderia ser iniciar estudos de técnicas de análise estruturada voltadas à política externa.

Assim como na caverna de Platão, onde o preso que se libertasse das correntes conseguiria ver o mundo real que estava fora da caverna, os diplomatas e profissionais da área de análise de política externa - tendo consciência de quais são os principais vieses cognitivos que podem prejudicar a qualidade de suas análises -, podem elaborar estratégias e mecanismos para se desacorrentarem desses erros, favorecendo, desse modo, a formulação de análises mais exitosas.³

Referências:

- AMBROS, Christiano C. *Inteligência Governamental como Política Pública: fatores cognitivos e institucionais na explicação de falhas e dilemas de efetividade*. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- AMBROS, Cristiano; LODETTI, Daniel Boeira. Vieses Cognitivos na Atividade de Inteligência: Conceitos, Categorias e Métodos de Mitigação. *Revista Brasileira de Inteligência*, v. 14, p. 9-34, 2019.
- BACON, Francis. *Novum Organum*. 1ª ed. P. F. Collier, 1620.
- BUTTERFIELD, Alexander P. Jr. *The Accuracy of Intelligence Assessment: Bias, Perception, Judgment in Analysis and Decision*. Newport: Naval War College, 1993.
- CAVERNI, J.; FABRE, J.; GONZALEZ, M. *Cognitive Biases*. 1ª. ed. North Holland: North Holland Publishing Company, 1990.
- DAMACIO, Antonio. *Descartes' Error: Emotion, Reason, and the Human Brain*. New York: Avon Books, 1994.
- ELSTER, Jon. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FELLER, W. *An Introduction to Probability Theory and Its Applications*. New York: Wiley, 1968.
- FISCHHOFF, B. Hindsight does not equal foresight: The effect of outcome knowledge on judgment under uncertainty. *Journal of Experimental Psychology: Human Perception and Performance*, v. 1, n. 3, p. 288-299, 1975.

3 O autor expressa seu agradecimento às relevantes sugestões e contribuições do Dr. Christiano Cruz Ambros no estudo do tema abordado neste artigo.

- FULLER, S. R.; ALDAG, R. J. *Challenging the mind-guards: Moving small group analysis beyond groupthink*. In: P. 't Hart, E. K. Stern; B. Sundelius (Ed.). *Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policy-Making*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997, p. 55-94.
- GILOVICH, Thomas; GRIFFIN, Dale; KAHNEMAN, Daniel (Ed.). *Heuristics and Biases: The Psychology of Intuitive Judgment*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- GINGERENZER, Gerd. How to Make Cognitive Illusions Disappear: Beyond "Heuristics and Biases". In: STROEBE, W.; HEWSTONE, M. (Ed.) *European Review of Social Psychology*. Chichester: Wiley, 1991, p. 83-115.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. Political Science and the three New Institutionalism. *Political Studies*, v. 44, n. 5, p. 835-849, 1996.
- HALLINAN, Joseph T. *Por que cometemos erros?* São Paulo: Globo, 2010.
- HANDEL, Michael I. Intelligence and the problem of strategic surprise. *Journal of Strategic Studies*, v. 7, n. 3, p. 229-281, 1984.
- HASELTON, Martie G.; NETTLE, Daniel; MURRAY, Damian R. The Evolution of Cognitive Bias. In: BUSS, David M. (Ed.). *Handbook of Evolutionary Psychology*. 2ª ed. New Jersey: John Wiley & Sons, 2016.
- HERZ, John. Idealist Internationalism and the Security Dilemma. *World Politics*, v. 2, n. 2, p. 157-180, 1950.
- HERZ, Monica. Análise Cognitiva e Política Externa. *Contexto Internacional*, v. 16, n. 1, p. 75-89, 1994.
- HEUER, Richard J.; PHERSON, Randolph H. *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis*. Washington: CQ Press, 2011.
- HEUER, Richard J.; PHERSON, Randolph H. *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis*. 2ª ed. Washington: CQ Press, 2014.
- HEUER, Richard J. *The Evolution of Structured Analytic Techniques*. Presentation to the National Academy of Science, National Research Council Committee on Behavioral and Social Science Research to Improve Intelligence Analysis for National Security. Washington DC, 2009.
- HEUER, Richard J. *The Psychology of Intelligence Analysis*. Washington: Central Intelligence Agency (CIA), 1999.
- JAMESON, Fredric (1982). *Pós-modernidade e sociedade de consumo*. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4906484/mod_folder/content/o/Cibele/b%C3%A1sica/JAMESON%2C%20F.%20P%2C%20B3s-Modernidade%20e%20Sociedade%20de%20Consumo.pdf?forcedownload=1>. Acesso em: 23 mar. 2022.
- JANIS, Irving L. *Victims of groupthink*. Boston: Houghton Mifflin, 1972.
- JANIS, Irving L. *Groupthink: psychological studies of policy decisions and fiascos*. 2ª ed. Boston: Houghton Mifflin Company, 1972.
- JERVIS, Robert. The Politics and Psychology of Intelligence and Intelligence Reform. *The Forum*, v. 4, n. 1, 2006.
- JERVIS, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976.
- JERVIS, Robert. *Why Intelligence Fails: Lessons from the Iranian Revolution and Iraq War*. New York: Cornell University Press, 2010.
- JORDÁN, Javier. *Introducción al análisis de inteligencia*. Granada: Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI), 2011.
- KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e devagar: duas formas de pensar*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.
- KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos (Ed.). *Choices, Values and Frames*. New York: Cambridge University Press, 2000.
- KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos (Ed.). *The Psychology of Intuitive Judgment: Heuristics and Biases*. New York: Cambridge University Press, 1982.
- KENT, Sherman. Words of Estimated Probability. In: STEURY, Donald P. (Ed.). *Sherman Kent and the Board of National Estimates: Collected Essays*.

- Washington: Center for the Study of Intelligence, 1994, p. 127-142.
- KERBBELL, Mark R.; MULLER, Damon; MARTIN, Kirsty. Understanding and Managing Bias. In: BAMMER, Gabriele (Ed). *Dealing with uncertainties in policing serious crimes*. Canberra: ANU Press, 2010, p. 87-97.
- KRAMER, R. M. Revisiting the Bay of Pigs and Vietnam decisions 25 years later. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, v. 73, n. 2/3, p. 236-271, 1998.
- LANGER, Ellen J. The Psychology of Chance. *Journal for the Theory of Social Behavior*, v. 7, p. 185-208, 1977.
- LOWENTHAL, Mark. *Intelligence: From Secrets to Policy*. 3ª ed. Washington-DC: CQ Press, 2006.
- MAPURUNGA, Marcela Macedo Diniz; CORNELLI, Gabriele. A República de Riobaldo: metafísica platônica no Grande Sertão. *Eixo Roda*, v. 28, n. 1, p. 179-204, 2019.
- MARRIN, Stephen. Intelligence analysis and decision-making: methodological challenges. In: GILL, Peter; MARRIN, Stephen; PHYTHIAN, Mark (Eds). *Intelligence Theory: Key questions and debates*. New York: Routledge, 2009, p. 131-150.
- MACHADO, André Mendonça. O impacto de vieses cognitivos sobre a imparcialidade do conteúdo de Inteligência. *Revista Brasileira de Inteligência*. Brasília, v. 13, p. 9-24, 2018.
- MINTZ, Alex; DeROUEN, Karl. *Understanding Foreign Policy Decision-Making*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- MOURA, Rosa; CARDOSO, Nelson Ari. Mobilidade transfronteiriça: entre o diverso e o efêmero. In: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LINKE, Clarisse Cunha. *Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano*. Brasília: Ipea, 2016, p. 205-222.
- NICKERSON, R. S. Confirmation bias: A ubiquitous phenomenon in many guises. *Review of General Psychology*, v. 2, n. 2, p. 175-220, 1998.
- PINKER, Steven. *Como a mente funciona*. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- PHYTHIAN, Mark. Intelligence Analysis Today and Tomorrow. *Security Challenges*, v. 5, n. 1, 2009.
- PLATÃO. *República*. 9ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.
- POHL, Rudiger F. (Ed.) *Cognitive Illusions: a Handbook on fallacies and biases in thinking, judgment and memory*. New York: Psychology Press, 2004.
- RAVEN, Bertram H. Groupthink, Bay of Pigs, and Watergate Reconsidered. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, v. 73, n. 2-3, p. 352-361, 1998.
- ROSATI, J. A. The power of human cognition in the study of world politics. *International Studies Review*, v. 2, n. 3, p. 45-75, 2000.
- SCHAFER, M.; CRICLOW, S. *Groupthink versus high-quality decision-making in international relations*. New York: Columbia University Press, 2010.
- SIMON, Herbert Simon. *Models of Man*. Oxford University Press, v. 69, n. 275, 1957.
- SLOCOMBE, Walt. 2003. *Entrevista à Revista Foreign Policy*, publicada em 19 de março de 2013. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2013/03/19/the-iraq-syndrome/>>. Acesso em: 23 mar. 2022.
- TEOVANOVIC, P.; KNEZEVIC, G.; STANKOV, L. Individual differences in cognitive biases: Evidence against one-factor theory of rationality. *Intelligence*, v. 50, p. 75-86, 2015.
- TETLOCK, P. E.; PETERSON, R. S.; MCGUIRE, C.; CHANG, S. J.; FELD, P. Assessing political group dynamics: A test of the groupthink model. *Journal of Personality and Social Psychology*, v. 63, n. 3, p. 403-425, 1992.
- TVERSKY, A.; KAHNEMAN, D. Judgment under uncertainty: heuristics and biases. *Science, New Series*, v. 185, n. 4157, p. 1124-1131, 1974.
- TVERSKY, A.; KAHNEMAN, D. The framing of decisions and the psychology of choice. *Science*, v. 211, p. 453-458, 1981.

- TVERSKY, A; KAHNEMAN, D. *The Psychology of Intuitive Judgment: Heuristics and Biases*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.
- US GOVERNMENT. *A Tradecraft Primer, Structured Analytic Techniques for Improving Intelligence Analysis*. 2009. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/Tradecraft%20Primer-aprog.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2019.
- VERTZBERGER, Y. *The world in their minds: Information processing, cognition, and perception in foreign policy decisionmaking*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1990.
- VERTZBERGER, Y.Y. I. Foreign policy decision-makers as practical-intuitive historians: Applied history and its shortcomings. *International Studies Quarterly*, v. 30, n. 2, p. 223-247, 1986.
- VERTZBERGER, Y.Y. I. *Risk taking and decision-making: Foreign military intervention decisions*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1998.
- WALKER, S. G. (Ed.). *Role theory and foreign policy analysis*. Durham, NC: Duke University Press, 1987.
- WALKER, S. G.; SCHAFER, M.; YOUNG, M. D. Systematic procedures for operational code analysis: Measuring and modeling Jimmy Carter's operational code. *International Studies Quarterly*, v. 42, n. 1, p. 175-189, 1998.
- ZEGART, Amy. *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS and NSC*. Stanford-CA: Stanford University Press, 1999.

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão



Acompanhe nossas redes sociais

@funagbrasil



Impressão: Gráfica e Editora Qualytá Ltda.

Papel da capa: cartão duplex 250g/m²

Papel do miolo: pólen similar 80g/m²